This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
ARTES SCIENTIA VERITAS
1817
LIBRARIES

DES

FINANCES FRANÇAISES

HJ
1085
C33

L'auteur et les éditeurs déclarent réserver leurs droits de traduction et de reproduction à l'étranger.

Cet ouvrage a été déposé au ministère de l'intérieur (section de la librairie) en janvier 1880.

Paris. — Typographie de E. Plon et Cie, rue Garancière, 8.

DES

FINANCES FRANÇAISES

PAR

M. LE COMTE DE CASABIANCA

ANCIEN MINISTRE

ANCIEN PROCUREUR GÉNÉRAL PRÈS LA COUR DES COMPTES

ANNEXES :

DISCOURS

Prononcés par M. le comte DE CASABIANCA aux audiences de rentrée de la Cour des Comptes (années 1865, 1866, 1867 et 1869)

SUR LES

INSTITUTIONS FINANCIÈRES DE LA GRANDE-BRETAGNE ET DE LA PRUSSE

COMPARÉES A CELLES DE LA FRANCE

PARIS

LIBRAIRIE GUILLAUMIN ET Cie

Éditeurs du *Journal des Économistes*, de la *Collection des principaux Économistes* du *Dictionnaire de l'Économie politique*, du *Dictionnaire du Commerce et de la Navigation*, etc.

RUE RICHELIEU, 14.

1880

Tous droits réservés.

HJ
1085
.C33

10000 - 190

Ce traité élémentaire n'a été composé, en 1875, que dans le but d'initier le Prince Impérial à l'étude des finances. Il n'était point destiné à la publicité; en le livrant à l'impression, l'auteur s'est conformé au désir exprimé par le Prince lui-même, peu de temps avant son départ pour la fatale expédition où il a si glorieusement péri.

A SON ALTESSE

MONSEIGNEUR LE PRINCE IMPÉRIAL

LOUIS-NAPOLÉON

MONSEIGNEUR,

Je prends la liberté d'adresser à Votre Altesse Impériale une étude sommaire du budget de l'État, précédée de l'exposé de la situation des finances françaises sous tous les régimes, spécialement sous le second Empire.

Votre Altesse Impériale trouvera dans cet exposé la preuve irrécusable des immenses progrès de la fortune publique et privée, accomplis pendant le glorieux règne de son Auguste Père.

Puisse-t-Elle y puiser aussi quelques utiles enseignements !

J'ai l'honneur d'être avec le plus profond respect,

De Votre Altesse Impériale, le très-fidèle et très-dévoué serviteur,

Comte DE CASABIANCA.

Paris, 8 mai 1875.

PRÉFACE

Le sujet de cet ouvrage est une étude abrégée des finances françaises, depuis le commencement de la monarchie jusqu'au 31 décembre 1869.

Les trois livres qui composent ce traité élémentaire ont pour objet :

Le premier,

L'examen de la situation du Trésor sous les gouvernements antérieurs au 1er janvier 1852;

Le second,

L'exposé des principaux actes de l'administration financière du second Empire;

Le troisième,

L'étude du budget de l'État.

L'auteur de cet ouvrage a cru devoir le compléter en y annexant les discours qu'il a prononcés, comme

procureur général près la Cour des comptes, aux audiences de rentrée des années 1865, 1866, 1867 et 1869, sur les institutions financières de la Grande-Bretagne et de la Prusse, comparées à celles de la France.

AVANT-PROPOS

Aucune étude n'est plus nécessaire à un souverain que celle des finances. Aussi a-t-elle été l'objet des préoccupations incessantes de Napoléon Ier dès son avénement au pouvoir. La France lui doit ces admirables institutions qui, créées par son puissant génie, au commencement du siècle, ont substitué dans l'administration du Trésor l'ordre à l'anarchie, l'abondance des capitaux à la détresse habituelle, et qui ont assis sur des bases inébranlables le crédit public anéanti par une double banqueroute. Le Directoire venait de démonétiser les assignats, dont les émissions avaient dépassé *quarante-cinq milliards,* et de supprimer *les deux tiers* de la dette consolidée, qui s'élevait alors à *trois milliards.*

Il nous suffira de citer deux faits pour démontrer à quel dénûment les finances françaises avaient été réduites par le gouvernement révolutionnaire.

Lorsque, après avoir sauvé la Convention dans la journée du 13 vendémiaire, le général Bonaparte obtint le commandement de l'armée d'Italie, le numéraire était devenu tellement rare que le gouvernement eut une peine extrême à réunir la somme de *quarante-huit mille francs* pour venir en aide à une armée privée de sa solde depuis dix-huit mois, manquant de vivres, de vêtements, d'armes, de munitions, de chevaux, et qui cependant allait décider du sort de la nation. Les généraux s'estimèrent heureux de recevoir chacun *quatre-vingt-seize francs* pour leur indemnité d'entrée en campagne. (Voir le *Mémorial de Sainte-Hélène.*)

La déplorable situation de cette armée ressort aussi, en termes saisissants, de la célèbre proclamation que lui adressait, le 10 avril 1796, au moment de franchir les Alpes, le futur conquérant de l'Italie :

« Soldats, vous êtes mal nourris et presque nus; le gouvernement vous doit beaucoup, mais ne peut rien pour vous... »

Quatre ans plus tard, nommé premier consul, Napoléon Bonaparte prenait les rênes du gouvernement. Quoiqu'il eût envoyé au Directoire près de *cinquante millions* sur les contributions de guerre qu'il avait levées dans la Péninsule, il trouvait les caisses du Trésor presque entièrement vides, avec

un énorme passif et un arriéré considérable dans tous les services publics [1].

Le 30 avril 1811, le duc de Gaëte, ministre des finances, présentait à l'Empereur un rapport d'où nous extrayons les passages suivants :

« Je ne crains pas de le dire : *l'histoire n'offre point d'époque à laquelle les finances d'un grand peuple aient été dans un état aussi prospère.*

« Le trésor de Votre Majesté est toujours dans l'abondance ; il acquitte à jour toutes ses dépenses ; il n'a besoin pour ses recettes d'aucun crédit intermédiaire.

« Si Votre Majesté porte ses regards vers la source de toutes les richesses, l'agriculture, Elle la voit dans la situation la plus florissante, et le commerce intérieur a tout le mouvement que comportent les besoins d'une population de quarante millions. »

Il résulte de ce rapport que plus de 500 millions avaient été consacrés, en quatre ans, aux travaux publics extraordinaires, sans aggravation d'impôts ni accroissement de la dette de l'État ; et cependant, sur un budget qui, jusqu'en 1811, ne s'est jamais élevé à un milliard, les ministères de la

[1] Extrait des Mémoires de Napoléon Ier :

« Le Trésor était vide ; il ne s'y trouvait pas de quoi expédier un courrier. Toutes les sources étaient taries, le crédit anéanti ; tout était désordre, dilapidations, gaspillage. »

guerre et de la marine prélevaient chaque année plus de 500 millions. Le gouvernement avait pu, non-seulement équilibrer les budgets, mais les clore presque tous avec des excédants de recettes.

Avant d'expliquer en détail les institutions qui ont produit un si rapide et si merveilleux changement dans la fortune publique et privée de la France, nous croyons devoir exposer brièvement la situation financière des gouvernements antérieurs à celui de Napoléon Ier.

LIVRE PREMIER

EXAMEN

DE LA SITUATION DU TRÉSOR SOUS LES GOUVERNEMENTS ANTÉRIEURS AU 1er JANVIER 1852.

ANCIENNE MONARCHIE.

On ne trouve dans l'histoire aucune trace de contributions générales et permanentes levées par les rois de la première et de la seconde race. Possesseurs de vastes domaines, ils supportaient en entier les dépenses de l'État, qui, à cette époque, étaient peu considérables. Ils ne recevaient de leurs sujets que des dons volontaires, dans des circonstances exceptionnelles, comme en temps de guerre, ou lorsqu'ils armaient chevalier leur fils aîné, ou lorsqu'ils mariaient leurs filles.

Ils avaient le droit, pendant leurs voyages, d'être logés aux archevêchés, évêchés et abbayes, droit qu'on nommait *droit de gîte* et qui fut ensuite converti en une redevance pécuniaire.

Sous la troisième race, on ne connaît, pendant les premiers siècles, que deux impositions générales, établies, l'une par Philippe II, l'autre par saint Louis, pour les dépenses des Croisades.

Philippe le Bel ayant ordonné de son autorité privée des levées de contributions en dehors de ses domaines

particuliers, ses sujets se soulevèrent; la noblesse se coalisa. Ce prince se vit obligé de convoquer, en 1302, les états généraux du royaume pour obtenir d'eux les ressources qui lui étaient nécessaires. Cette assemblée, composée des députés des trois ordres, le clergé, la noblesse et le tiers état, est la première qui ait eu lieu dans les temps modernes. Elle ratifia la contribution ordonnée par Philippe le Bel, mais à la charge de n'en poursuivre le recouvrement que sur les biens des roturiers.

Philippe de Valois établit en 1343 une taxe sur le sel.

Réunis à Paris en 1353, les états généraux accordèrent à Jean II, son fils et son successeur, un impôt sur différentes denrées qui servit aussi, après que cet infortuné monarque eut été fait prisonnier à la désastreuse bataille de Poitiers, à payer sa rançon.

Convoqués de nouveau en 1369, les états généraux augmentèrent cet impôt pour fournir à Charles V les moyens de libérer la France de l'occupation anglaise.

Dans des circonstances analogues, ils allouèrent, en 1431, une subvention de deux millions à Charles VII, qui la rendit permanente par une ordonnance.

Telle est l'origine des *tailles*, des *gabelles* et des *aides*.

I

DES TAILLES.

Cet impôt emprunta sa dénomination au procédé que les collecteurs employaient dans ces temps illettrés, pour constater les à-compte payés par les contribuables. Ils se servaient de deux morceaux de bois, dont l'un restait en leur pouvoir et l'autre était livré au débiteur, et sur lesquels, à chaque versement, ils pra-

tiquaient des entailles identiques. Cet impôt était établi sur les propriétés des roturiers. Il ne pesait ni sur la noblesse, ni sur le clergé, ni sur les *pays d'État*.

On appelait ainsi les provinces qui, en s'annexant à la France, avaient stipulé le maintien de leurs franchises. Ces provinces ne concouraient, comme le clergé, aux charges publiques, que par des dons volontaires, sauf l'exception que nous spécifierons plus tard.

Ces provinces étaient : la Flandre, la Bretagne, l'Auvergne, la Saintonge, la Guyenne, le Périgord, le Languedoc, la Provence, le Dauphiné, la Marche, le Lyonnais, la Franche-Comté, l'Alsace et la principauté de Sedan.

Les autres provinces s'appelaient *pays d'élection*.

La taille personnelle était établie sur le revenu présumé du contribuable : si le laboureur devenait fermier, il était taxé d'après ses bénéfices probables, de telle sorte qu'il avait le plus grand intérêt à les cacher sous les apparences de la misère.

La taille réelle, payée par les propriétaires roturiers qui possédaient à peine le tiers du territoire, était arbitrairement répartie entre les généralités, les paroisses et les particuliers. Rien de plus odieux que ce mode de perception; Vauban, dans son Mémoire à Louis XIV, et tous les auteurs du dix-huitième siècle qui ont eu le courage de signaler ces abus, les dépeignent sous les couleurs les plus sombres.

La taille, qui, dans l'origine, n'était que de 2 millions, en excédait 40 à la mort de Louis XIV, et s'élevait en 1788 à 73,489,000, somme énorme à cette époque, surtout si l'on considère qu'elle était payée par le tiers de la propriété territoriale et dans les *pays d'élection* seulement.

II

GABELLES.

Le mot *gabelle,* en saxon *gabel* (tribut), désignait originairement plusieurs sortes d'impôts. Il n'a été plus tard appliqué qu'à celui du sel. C'était à la fois l'un des impôts les plus productifs et les plus tyranniques. Il figurait pour près de 50 millions dans le dernier traité passé en 1786 avec la Compagnie des fermiers généraux. L'inégalité de la répartition entre les diverses régions de la France établissait dans le prix de vente une différence qui s'élevait, d'une province à l'autre, de 3 francs le quintal à plus de 60. Ainsi, tandis qu'on ne le payait en Bretagne que 3 francs, les fermiers exigeaient dans la province contiguë du Maine 58 francs par quintal, et dans la Touraine et l'Orléanais jusqu'à 61 francs. De là des collisions journalières et sanglantes entre la force armée et des milliers de contrebandiers, hommes, femmes et enfants. La rigueur des peines ne pouvait réprimer une fraude qui rapportait d'énormes bénéfices; elle fournissait aux bagnes le tiers de leur population. Ce qui rendait cette taxe encore plus vexatoire, c'est que chaque famille était obligée d'acheter la quantité déterminée par les fermiers eux-mêmes; aussi son abolition a-t-elle été considérée comme l'un des grands bienfaits de la révolution de 1789.

Nous terminerons ce paragraphe en citant un étrange usage, les exigences du fisc avaient rendu cette denrée tellement précieuse que les rois faisaient des distributions de sel ou gratuites, ou à un prix inférieur au prix ordinaire, à des personnages revêtus de hautes dignités ou exerçant des fonctions élevées dans la magistrature.

III

DES AIDES.

Les *aides* désignaient, à leur origine, toute assistance pécuniaire prêtée au souverain par ses sujets; mais plus tard cette dénomination ne fut appliquée qu'aux droits levés sur les boissons.

Cet impôt n'était ni moins onéreux ni moins inique que les précédents, soit par l'inégalité de la répartition de province à province et même de paroisse à paroisse, soit par les vexations que les percepteurs faisaient subir aux malheureux contribuables. Les frais de recouvrement égalaient les deux tiers du produit net de l'impôt, et les pertes annuelles de l'agriculture et du commerce étaient évaluées à près de 150 millions.

Colbert et Necker, après avoir signalé ces graves inconvénients, avaient manifesté l'intention de procéder à une réforme profonde dans l'assiette et le mode de perception de cet impôt; mais ils reculèrent devant les difficultés de l'exécution et la crainte d'amoindrir les ressources déjà si faibles de l'État.

Le rapport présenté par Necker à l'Assemblée constituante sur les revenus du Trésor évalue le produit des aides à 52,220,000 francs.

IV

Indépendamment de ces impôts, il en existait plusieurs autres dont les plus importants étaient :

Le dixième ou dîme royale;

L'impôt des douanes;

L'impôt des tabacs.

LE DIXIÈME OU DIME ROYALE.

Cet impôt frappait indistinctement tous les sujets, y compris les membres du clergé et de la noblesse, et se prélevait sur tous les revenus du sol. Il n'a jamais été que temporaire; on n'y a eu recours que pour subvenir aux besoins les plus pressants, dans des circonstances d'une gravité extrême :

Sous Philippe-Auguste, en 1188, pendant la guerre contre les Flamands;

Sous François Ier, en 1526, lorsqu'il était captif;

Dans les dernières années du règne de Louis XIV, en 1710, lorsque toutes les autres ressources avaient été épuisées. Il produisit en 1711 24 millions, et une somme égale en 1712.

DOUANES.

L'impôt des douanes remonte aux époques les plus reculées, à la domination romaine. Il se percevait, comme de nos jours, aux frontières de terre et de mer, sur les marchandises importées ou exportées. Il était destiné non-seulement à accroître les revenus du Trésor, mais encore à protéger l'industrie indigène contre la concurrence étrangère. La différence des impôts dont les diverses provinces étaient grevées, nécessita l'établissement de douanes sur leurs confins, pour réprimer la contrebande. Elles entravaient le commerce, qui n'a pris en France un développement considérable qu'après leur suppression.

L'impôt des douanes fut affermé, en 1786, 36 *millions*.

TABACS.

L'impôt sur les tabacs date du règne de François II, époque où cette plante exotique fut apportée à Paris par Jean Nicot, ambassadeur de France auprès du roi de Portugal.

Une déclaration royale de décembre 1628 le soumit à un droit de douanes, en exemptant le tabac qui provenait des colonies françaises. Un bail passé en 1674 avec les fermiers généraux fixa le prix de vente en gros à 20 sols la livre, en détail à 25 sols, prix qui, pour les tabacs d'origine étrangère, s'élevait à 40 sols dans le premier cas, à 50 dans le second.

Cet impôt est compris dans le bail de 1786 pour la somme de 34 millions.

CONCLUSION.

Malgré ces nombreuses sources de revenus et plusieurs autres que nous passons sous silence comme moins importantes, les vices inhérents au système financier de l'ancienne monarchie rendaient presque constante la pénurie du Trésor. Combien de fois, pour faire face aux dépenses des services publics, les ministres n'ont-ils pas été contraints d'employer les expédients les plus ruineux, de subir les exigences usuraires des fermiers généraux, de leur céder à des conditions désastreuses, même plusieurs années d'avance, une grande partie des revenus de l'Etat, de créer et de vendre toutes sortes d'emplois, d'attribuer aux pièces de monnaie une valeur double de leur valeur intrinsèque, de suspendre le payement de la dette publique et même d'en réduire le chiffre?

Le contrôleur général Desmarets constatait, dans un rapport qu'il adressait à Louis XIV en 1712, que les dettes exigibles du Trésor s'élevaient à près de 500 millions, tandis que les recettes ordinaires n'en excédaient pas 75. Il déclarait qu'il ne fallait pas moins de vingt ans d'ordre et d'économies pour restaurer les finances.

Cette situation fut encore aggravée, après la mort de Louis XIV, par les entreprises insensées de l'aventurier Law, qui obtint la direction sans contrôle des finances de l'État.

SYSTÈME DE LAW.

Fils d'un banquier écossais, Law, après avoir reçu une brillante éducation, s'adonna à l'étude des finances. Doué d'une imagination ardente, d'un esprit aventureux, il crut avoir découvert le secret d'enrichir les États en substituant au numéraire la monnaie de papier qu'il ferait accepter au public, à l'aide de combinaisons ingénieuses. Il proposa ses plans d'abord au parlement de son pays, qui le repoussa comme un visionnaire. Il eut le même sort à Londres, à Turin, à Vienne et à Paris, où il vint au commencement du dix-huitième siècle. Le contrôleur général Desmarets le fit même exiler. Rentré en France après le décès de Louis XIV, il s'annonça comme possesseur d'une immense fortune, et il obtint par lettres patentes du 2 mars 1716 le privilége de créer une banque générale à l'instar de celle fondée à Londres en 1694.

Quoique accueilli avec faveur, cet établissement, dont le capital en numéraire n'était que d'un million et demi, ne pouvait surmonter la défiance que ses billets rencontraient dans un pays où les *billets d'État,* mis en circulation par le gouvernement, perdaient le 80 pour 100.

En août 1717, Law substitua à sa banque une compagnie qui, sous le titre de *Compagnie d'Orient,* avait le privilége exclusif du commerce de la Louisiane. Il la constitua au capital de 100 millions divisés en actions de 500 livres, payables en *billets d'État,* dont le gouvernement garantissait le remboursement avec intérêt au 4 pour 100. En 1718, la Compagnie devint adjudicataire de la ferme des tabacs. En 1719, elle prit le titre de *Compagnie des Indes,* se fit céder le monopole de la fabrication des monnaies et les fermes générales pendant cinquante ans; en un mot, elle concentra entre ses mains toutes les ressources de l'Etat, en s'obligeant à payer la dette publique jusqu'à concurrence de *un milliard et demi.* Elle fut autorisée à élever son capital au chiffre de 520 *millions,* en créant des actions nouvelles qui jouissaient d'un minimum d'intérêt de 12 pour 100. On se disputait avec fureur ces actions, qui montèrent jusqu'à 20,000 francs. Parvenu au faîte du crédit et de la puissance, Law fut nommé, en 1720, contrôleur général, et ne mit plus de bornes à ses opérations de banque. Il émit pour *deux milliards* de billets. Il avait équipé des flottes; il annonçait des profits fabuleux du commerce des colonies et de l'exploitation de leurs mines et de leurs terrains. Mais l'illusion sur ces trésors fantastiques ne pouvait être de longue durée. Les spéculateurs étrangers qui avaient poussé eux-mêmes à la hausse des actions furent les premiers à vendre celles qu'ils avaient achetées, pour les échanger contre des richesses réelles, des pierreries, des métaux précieux, des meubles, des étoffes de luxe. En vain Law eut recours aux mesures les plus violentes et les plus tyranniques pour arrêter la dépréciation de son papier : il fit rendre des édits ordonnant que son papier serait reçu dans toutes les caisses publiques pour sa valeur nominale; qu'il

serait défendu de faire des payements en argent au-dessus de 40 livres, et en or au-dessus de 300 livres; les particuliers ne pourraient garder chez eux plus de 500 livres en numéraire, sous peine de confiscation. Un édit du mois de mars 1720 démonétisa l'or et l'argent. La crise éclata. La banque fut assiégée; les émeutes se multiplièrent; les billets, malgré le cours forcé, perdaient le 90 pour 100, et bientôt après le gouvernement se vit obligé de déclarer que ces billets ne seraient plus reçus que de gré à gré, ce qui leur ôta toute valeur. Law se déroba par la fuite à l'indignation publique, et mourut à Venise, en 1729, dans l'oubli et presque dans l'indigence.

CHUTE DE L'ANCIENNE MONARCHIE.

L'administration qui succéda à celle de la régence ne fit qu'accroître les embarras et les charges du Trésor. Héritier de cette désastreuse situation, Louis XVI appela vainement dans ses conseils, pour y remédier, les ministres les plus éclairés et les plus intègres : dans l'impossibilité de combler un déficit évalué par Necker à 56 millions, il fut forcé de convoquer les états généraux, et il prépara ainsi fatalement la perte de la monarchie et la sienne.

M. le marquis d'Audiffret, ancien pair de France, président de la cour des comptes, dans son grand ouvrage sur notre *Système financier*, apprécie en ces termes la situation des finances françaises à cette époque :

« Pendant la longue période de désordres que rappelle l'histoire de nos anciennes finances, la diversité des tributs et l'inégalité de leur répartition entre les différentes provinces, les priviléges de certaines classes de la société, qui faisaient retomber le poids le

plus lourd des charges publiques sur la population la moins aisée; l'ignorance des véritables principes de l'économie politique dans l'application des taxes aux produits de l'agriculture, du commerce et de l'industrie; l'absence des règles pour la fixation des dépenses de l'Etat, l'abandon de l'appréciation des besoins généraux aux simples conjectures du pouvoir, et l'emploi des deniers publics exclusivement soumis aux lumières et à la probité des ordonnateurs, telles étaient les bases du système financier de l'ancienne monarchie...

« Les contribuables étaient alors abandonnés à toutes les exigences de l'intérêt privé par un système qui livrait à des traitants la réalisation et l'emploi des recettes...

« Les créanciers du Trésor subissaient en même temps les lenteurs calculées des financiers qui spéculaient sur les fonds destinés à la libération de l'État.

« La détresse habituelle du Trésor et l'imperfection des méthodes avaient fait créer un grand nombre de charges fiscales dont les fonds, toujours employés d'avance, grevaient l'État par des intérêts perpétuels. Les plus fréquentes dilapidations échappaient ainsi à toute surveillance et à toute poursuite, et ne se révélaient que par le scandale de quelques fortunes rapides.

« Il serait inutile de rechercher les éléments d'une situation financière au milieu de la confusion qui régnait alors dans tous les services. Il suffira de rappeler que l'effroi d'un déficit dont on n'a jamais pu vérifier l'importance a été l'un des principaux mobiles de la révolution de 1789. »

Il était temps qu'un gouvernement réparateur vînt sauver la France, menacée d'une complète ruine.

L'un des premiers soins du général Bonaparte, devenu chef du pouvoir exécutif, fut de réorganiser l'administration des finances jusqu'alors si confuse. Indépendamment de plusieurs réformes importantes qu'il y introduisit avec l'assistance de deux ministres habiles et expérimentés, MM. Gaudin et Mollien, il créa successivement :

La Caisse centrale du Trésor ;
La Caisse d'amortissement ;
La Banque de France ;
La Cour des comptes.

I

CAISSE CENTRALE DU TRÉSOR.

Le vice capital de l'ancien système financier, c'était l'immixtion dans le recouvrement et l'emploi des deniers publics, des fermiers généraux sous la monarchie, des fournisseurs et des banquiers sous la république.

Napoléon Ier se hâta de faire cesser cette immixtion aussi onéreuse pour l'État que pour les contribuables. A cet effet, il établit au ministère des finances une caisse destinée à centraliser toutes les opérations de recette et de dépense du Trésor, sans autres intermé-

diaires que ses propres agents, tous fonctionnaires publics, nommés ou proposés par le ministre des finances : percepteurs des contributions directes, receveurs des impôts indirects, receveurs d'arrondissement, receveurs généraux, payeurs de département.

On leur imposa des cautionnements en numéraire, proportionnés à l'importance des sommes qui devaient leur être remises. On les soumit à une comptabilité rigoureuse, à l'obligation de constater chaque versement et chaque payement par des écritures conformes aux instructions ministérielles.

Des inspecteurs généraux se rendaient auprès d'eux fréquemment, et à des époques indéterminées, pour vérifier la situation de leur caisse.

Le receveur d'arrondissement répondait de la gestion des percepteurs, le receveur général de celle des receveurs d'arrondissement. On ne tarda pas à exiger aussi que chaque receveur général eût des fonds particuliers, d'un chiffre presque toujours supérieur à celui de son cautionnement.

Pour leur faciliter les moyens de se procurer ces fonds, le ministre des finances les autorisa à accepter et à faire valoir les capitaux privés. Ces capitaux affluèrent bientôt dans leur caisse, ce qui leur permit de suppléer au retard inévitable qu'éprouve la rentrée des impôts, et de satisfaire avec leurs ressources personnelles, et à jour fixe, aux engagements du Trésor, sans déplacement de numéraire dans toute l'étendue du territoire.

Des comptes courants réciproques, semblables à ceux en usage dans les grandes maisons industrielles et commerciales, restaient constamment ouverts entre le caissier-payeur central du Trésor et les receveurs généraux. On y insérait toutes les sommes reçues et déboursées de part et d'autre. Ces comptes étaient

productifs d'intérêts que l'on réglait chaque semestre.

Cette précieuse institution n'a jamais cessé d'être en vigueur; elle a même été perfectionnée par les gouvernements qui ont succédé à celui de Napoléon Ier.

Depuis sa mise en pratique, les finances françaises, si longtemps livrées à l'avidité des agioteurs et à l'anarchie, sont devenues par leur régularité un modèle pour toutes les nations de l'Europe.

II

CAISSE D'AMORTISSEMENT.

Lorsque la Caisse centrale venait à peine d'être fondée, et qu'elle ne pouvait, dès lors, venir immédiatement en aide au Trésor dont nous avons signalé le dénûment à la chute du Directoire, il y avait des mesures urgentes à prendre. Le ministre des finances, M. Gaudin, fit aux banquiers de Paris un appel qui fut entendu, et en obtint un prêt de 12 millions. Cette ressource ne pouvait être que temporaire; il était indispensable de s'assurer au plus tôt des ressources permanentes. On ne pouvait en trouver de certaines que dans le recouvrement prompt et régulier des contributions foncière et mobilière établies par l'Assemblée constituante. Les municipalités, qui, comme nous l'avons dit, avaient été chargées de répartir et de percevoir ces impôts, n'avaient ni confectionné en entier les rôles de l'an VII, dont 35,000 restaient encore à faire, ni même commencé ceux de l'an VIII, et cependant elles s'attribuaient pour ce travail une rétribution annuelle de 5 millions.

Il résulte du rapport présenté aux consuls par le

ministre des finances sur les budgets des années VIII, IX et X, que cet état de choses constituait un déficit permanent de plus de 200 millions, par le retard des recouvrements de chaque année.

La loi du 3 frimaire an VIII substitua aux agents municipaux la direction des contributions directes qui, tout en réalisant une économie annuelle de 2 millions sur le traitement des fonctionnaires chargés de dresser les rôles, en rendit le confectionnement à la fois plus régulier et plus rapide. En outre, le concours de ces employés à la répartition de l'impôt en corrigea les inégalités.

Malgré ces importantes réformes, la perception devait forcément être retardée de plusieurs mois, et les services publics seraient demeurés en souffrance, si le ministre n'avait fait souscrire aux receveurs généraux des délégations de sommes équivalentes au montant des contributions qui devaient être versées dans leur caisse pendant l'année. Leurs cautionnements étaient spécialement affectés à la garantie de ces nouveaux effets. Pour en assurer de plus en plus le payement régulier, une loi du 6 frimaire an VIII créa la *Caisse d'amortissement*, qui devait acquitter ces délégations à leur échéance, lorsque les receveurs généraux ne les auraient pas acquittées eux-mêmes.

Le gouvernement dota cette caisse :

1° De 10 millions en numéraire, fournis par les receveurs généraux pour leur cautionnement ;

2° Du montant de ceux auxquels étaient assujettis d'autres fonctionnaires et les agents de change ;

3° D'un capital de 70 millions à prélever en sept ans sur le prix des domaines nationaux restant à vendre ;

4° Du produit des rentes viagères et des pensions qui viendraient à s'éteindre. Ce produit serait employé à racheter la rente consolidée, opération très-avanta-

geuse, puisqu'au cours d'alors elle offrait un placement à 15 pour 100 d'intérêt.

La Caisse d'amortissement contribua puissamment à affermir le crédit de l'État par son exactitude à remplir tous ses engagements.

III

BANQUE DE FRANCE.

Ce grand établissement est dû aussi à l'initiative du Premier Consul. Une loi du 14 avril 1803, dont il fut l'inspirateur, conféra à une société particulière, constituée au capital de 45 millions, le privilége exclusif d'émettre des billets protégés par les mêmes garanties que les monnaies de l'État. Une autre loi, du 22 avril 1806, doubla ce capital. Cette loi confia la surveillance de toutes les opérations de cette banque à un gouverneur et à deux sous-gouverneurs, nommés par le souverain. Ces trois fonctionnaires font partie du conseil, composé de quinze *régents* et de trois *censeurs*, élus par l'assemblée générale des actionnaires. Ce conseil statue sur les questions que le gouverneur lui soumet, fixe le taux de l'escompte, admet ou rejette les billets présentés, et règle généralement tout ce qui intéresse la société. Ses délibérations ne deviennent exécutoires qu'après avoir été revêtues de l'approbation du gouverneur.

Avons-nous besoin de faire ressortir les immenses services que cette puissante institution ne cesse de rendre au commerce et à l'industrie, surtout en leur fournissant, à un intérêt réduit, toutes les sommes qui leur sont nécessaires?

La Banque de France n'est pas moins utile au public

par les avantages incontestables qu'offre la monnaie de papier, lorsque le porteur a la faculté de la convertir en numéraire. Elle est aussi toujours prête à venir en aide au gouvernement : c'est ainsi qu'en 1848, elle a mis à sa disposition 150 millions, et récemment 1 milliard et demi. Son crédit est si solidement établi qu'elle a pu, sans l'affaiblir, avec un capital porté sous le second Empire, comme nous l'expliquerons bientôt, à 182,500,000 francs, étendre jusqu'à 3 milliards l'émission de ses billets.

IV

COUR DES COMPTES [1]

L'institution d'une magistrature chargée d'exercer un contrôle sévère sur les recettes et les dépenses de l'Etat est aussi ancienne que la monarchie. Les fonctionnaires qui remplissaient cette haute mission étaient, dans l'origine, attachés à la personne même du roi ; ils marchaient à sa suite et faisaient partie de son conseil. On ignore l'époque où leur résidence fut fixée à Paris et où ils composèrent une cour distincte qui conserva sa dénomination primitive de *Chambre des comptes*. On sait seulement que cette époque est antérieure au quatorzième siècle.

La Chambre des comptes a eu pour premiers présidents les personnages les plus considérables, des princes du sang, des maréchaux de France, des grands chanceliers. Plusieurs rois, notamment Charles V et Louis XII, ont pris part à ses délibérations et l'ont con-

[1] Extrait du discours prononcé par M. le comte de Casabianca, procureur général près la Cour des comptes, à la séance de rentrée du 3 novembre 1864. (*Moniteur* du 4 novembre 1864.)

sultée sur les questions gouvernementales les plus importantes.

Elle enregistrait les contrats de mariage des rois, les traités de paix, les ordonnances portant nomination des gardes des sceaux et des grands officiers de la couronne, les lettres de naturalité, de légitimation, d'anoblissement.

Elle recevait la prestation de serment de fidélité des évêques, et prononçait l'envoi en possession de leur temporel.

Elle statuait souverainement sur toutes les affaires contentieuses, relatives aux impôts publics, aux taxes communales, aux biens domaniaux, dont elle gardait les titres dans ses archives. Toutefois sa juridiction était limitée par celle des onze chambres des comptes qui furent successivement instituées dans les provinces.

Ces grands corps judiciaires, malgré l'éclat qui les entourait, et l'étendue de leurs prérogatives, étaient impuissants pour remédier aux vices du système financier. Ils n'avaient même qu'une action indirecte sur les comptables, qui, n'étant pas assujettis à des règles rigoureuses pour la production des pièces justificatives, échappaient sans peine à leur surveillance.

Les chambres des comptes furent supprimées par la loi du 17 septembre 1791, qui leur substitua une Commission choisie dans le sein de l'Assemblée constituante.

On reconnut bientôt que les comptables n'avaient pas beaucoup de peine à se soustraire au contrôle de ces juges inexpérimentés; aussi la constitution de l'an VIII, art. 89, laissa-t-elle au Sénat le soin de choisir les membres de la Commission en dehors des assemblées législatives; mais cette nouvelle épreuve n'eut pas plus de succès que la précédente. L'empereur Napoléon Ier en acquit la certitude pendant la crise financière qui éclata sous le ministère de M. Barbé-

Marbois. Il ordonna de réunir les éléments nécessaires pour constituer une cour qui exercerait une autorité souveraine sur les dépositaires des deniers publics, et jugerait leur gestion, sans porter atteinte à la liberté d'action des ordonnateurs.

Ce difficile problème fut complétement résolu par la loi du 16 septembre 1807 et le décret organique du 28 de ce mois. La nouvelle Cour des comptes, investie d'attributions moins nombreuses et moins brillantes, mais mieux définies que celles de ses devancières, réalisa dès son début l'attente de son glorieux fondateur.

Elle vérifia les vieilles comptabilités qui n'avaient pas été l'objet d'un examen sérieux de la part des commissions de 1791 et de l'an VIII, et fit rentrer plusieurs millions dans les caisses du Trésor. Elle exigea de tous les justiciables la production, dans un délai rigoureux, de leurs comptes accompagnés des pièces justificatives prescrites par les instructions ministérielles, et jugea ces comptes sur des rapports consciencieusement élaborés, sans jamais dépasser les termes que les lois et les règlements lui avaient assignés.

Quant aux ordonnateurs, la Cour admet tous les payements qu'ils ont autorisés; mais s'ils commettent des infractions, elle les dénonce dans le rapport annuel qu'elle adresse au chef de l'État; et s'ils viennent à s'immiscer dans le maniement des fonds publics, elle les poursuit comme *comptables occultes*. Elle veille à la stricte exécution du budget, prépare et éclaire le vote de la loi qui en constate les résultats définitifs.

Sur les centaines de millions qui se perçoivent, chaque année, dans 36,000 communes, dès qu'ils sont versés dans l'une des caisses du Trésor, la Cour peut les suivre jusqu'à leur sortie; si une distraction illégitime a lieu, la Cour la découvre, et les garanties sont

si multiples, si bien combinées, que l'État ne subit aucune perte, sauf de très-rares exceptions.

Grâce à cette admirable institution, qui s'est perfectionnée elle-même par les réformes qu'elle a provoquées, il nous est permis d'affirmer qu'il n'existe aucune nation en Europe, sans en excepter la Grande-Bretagne, où l'administration financière protége aussi bien qu'en France les intérêts du Trésor et ceux de tous les ayants droit.

CONCLUSION.

Telles sont les principales réformes opérées dans cette partie si importante de notre organisation gouvernementale par Napoléon Ier, et à l'aide desquelles il fit cesser, comme par enchantement, les abus et la détresse séculaires des finances de l'ancienne monarchie et les désordres de l'anarchie révolutionnaire.

L'extrait que nous avons cité du rapport du duc de Gaëte présenté en 1811 à Napoléon Ier sur les résultats des budgets antérieurs à 1810, nous a montré de quelle prospérité le Trésor et la France entière jouissaient à cette époque. Les budgets de 1810 et de 1811 ne donnèrent pas des résultats moins satisfaisants. Malgré les campagnes malheureuses de 1812, 1813 et 1814, la dette inscrite sur le grand-livre, en vertu des lois du 24 août 1793 et du 9 vendémiaire an VI, qui se montait à 57,300,000 francs en l'an VIII, ne s'était accrue, à la fin du règne de Napoléon Ier, que de 6 millions. Elle s'élevait au 1er avril 1814 à 63,307,637 francs. La dette flottante n'était que de 87,437,789 francs. (Voir au livre III les explications sur la dette flottante.)

Il est à remarquer que le principal de la contribution foncière, fixé par la loi du 10 avril 1791 à 240 mil-

lions, réduit de 30 millions par celle du 20 thermidor an VI, n'était plus en 1814 que de 172 millions. Napoléon Ier, nonobstant les exigences d'une guerre continue, avait ainsi allégé de 38 millions cet impôt qui pesait si lourdement sur la propriété territoriale. Nous ajouterons qu'en remontant sur le trône, les Bourbons retrouvèrent tous leurs anciens palais magnifiquement restaurés et enrichis par la liste civile de Napoléon Ier d'un mobilier de 40 millions.

RESTAURATION.

Le système financier de Napoléon Ier a continué à fonctionner pendant les règnes de Louis XVIII et de Charles X. Il a même été perfectionné par deux habiles ministres, le baron Louis et M. de Villèle.

La France étant rentrée dans ses anciennes limites, et la cessation de la guerre ayant permis de réduire le budget de plusieurs centaines de millions, les deux ministères des finances et du Trésor furent réunis en un seul.

Napoléon Ier n'avait eu recours au crédit que très-rarement et pour des prêts à courte échéance. Le gouvernement qui lui succéda, grevé des charges imposées par deux invasions étrangères successives, se vit dans la nécessité de contracter de nombreux emprunts en aliénant des rentes. Pour attirer les capitaux, il dut leur offrir des garanties analogues à celles que l'Angleterre donnait à ses créanciers. Ce fut dans ce but que la loi du 28 avril 1816 constitua la Caisse d'amortissement sur de nouvelles bases, et en confia la surveillance à une commission composée d'un pair de France, de deux députés, d'un président de la Cour des comptes, du gouverneur de la Banque de France et du président de la chambre de commerce de Paris. Aux termes de cette loi, qui est toujours en vigueur, le directeur général ne peut être révoqué que sur une demande motivée de la commission.

Cette caisse procède au rachat des rentes avec des fonds spéciaux dont elle capitalise les intérêts. Son action serait toute-puissante si, en facilitant les emprunts, elle

n'encourageait l'émission de rentes nouvelles d'un chiffre supérieur aux rentes dont elle opère l'extinction.

La loi du 28 avril créa en même temps une caisse distincte de celle d'amortissement, sous le titre de *Caisse des dépôts et consignations*, qu'elle soumit à la même surveillance, aux mêmes règles de responsabilité et de garantie que la Caisse d'amortissement.

Elle ordonna qu'à la session annuelle des Chambres, un rapport leur serait présenté sur la direction morale et sur la situation financière de ces deux établissements, rapport qui serait rendu public.

La Caisse des dépôts et consignations, organisée par ordonnance du 3 juillet même année, fut chargée de recevoir les sommes affectées aux services relatifs à la Légion d'honneur, à la Compagnie des canaux, aux fonds de retraite, les cautionnements, les dépôts autorisés ou prescrits par les lois ou par les tribunaux, à la charge de payer aux ayants droit l'intérêt, à raison de 3 pour 100 par an, de toutes les sommes qui resteraient déposées pendant plus de soixante jours. Des lois et des ordonnances rendues sous les régimes postérieurs ont encore accru les attributions et l'importance pécuniaire de ce grand établissement.

La comptabilité publique reçut aussi, sous ce gouvernement, de notables améliorations. La loi du 25 mars 1817 prescrivit aux ministres de présenter, à chaque session, le compte des recettes et des dépenses de leur département effectuées pendant l'année précédente, et au ministre des finances de publier le *compte général* de son administration, embrassant toutes les opérations relatives au budget réalisé.

Une autre loi, celle du 15 mai 1818, ordonna que le règlement de chaque exercice serait l'objet d'une loi spéciale.

Pendant la même période, diverses ordonnances,

surtout celle du 14 septembre 1821, étendirent et fortifièrent le contrôle de la Cour des comptes.

La bonne gestion des finances, facilitée par ces sages dispositions, permit d'alléger les charges imposées au pays par l'invasion et le séjour prolongé des armées étrangères sur notre territoire, et par le milliard alloué aux émigrés. Néanmoins, à la chute de ce gouvernement, en juillet 1830, les rentes consolidées s'élevaient à 164,568,000 francs, et la dette flottante à 167,021,000 francs.

Le budget de 1829 avait été clos avec un excédant de recettes de 11 millions. La révolution de Juillet ayant ébranlé toutes les fortunes, le budget de 1830 présenta, au contraire, lors du règlement définitif de l'exercice, un déficit de 63 millions. Il fallut aliéner les bois de l'État jusqu'à concurrence de 114 millions.

Le rétablissement de l'ordre ne tarda pas à faire renaître la prospérité publique, dont les progrès furent activés par de grands travaux, surtout par l'ouverture des chemins de fer. Les revenus indirects s'accrurent de 304 millions de 1830 à 1848, augmentation produite par celle de la consommation, qui est toujours en rapport avec la richesse nationale.

Pendant la même période, d'importantes améliorations ont été aussi réalisées dans la gestion des finances et le contrôle de la Cour des comptes. La loi du 29 janvier 1831 a prononcé la prescription de toutes les créances sur l'État non réclamées dans les cinq ans après le règlement de l'exercice. Celle du 9 juillet 1836 ordonne de publier les comptes de chaque ministère, avec tous les documents qui en établissent la situation provisoire, et ce dans les trois premiers mois de l'année qui suit celle du budget expiré.

D'autres mesures législatives ou réglementaires ont soumis à un ordre plus rigoureux la comptabilité des départements et des communes.

La dette inscrite ne s'est accrue, sous ce règne, que

de 12 millions; elle se montait le 1er mars 1848 à 176,845,367 francs.

Mais la dette flottante avait été élevée à 580,044,170 francs, chiffre que les événements postérieurs rendirent très-onéreux pour le Trésor.

RÉPUBLIQUE DE 1848.

La révolution de 1848 fit éclater une crise encore plus grave que celle de 1830.

Le nouveau gouvernement, pour suppléer à la disparition presque totale du numéraire, fut contraint de s'emparer des fonds que de pauvres déposants avaient confiés aux caisses d'épargne, d'exiger de la Banque de France un prêt de 150 millions, en ordonnant le cours forcé de ses billets, et d'accabler la propriété foncière sous le poids d'une contribution de quarante-cinq centimes, établie non-seulement sur le principal, mais encore, chose sans exemple, sur les centimes additionnels.

Nous nous dispenserons d'exposer en détail les désordres financiers de cette époque. Nous nous bornerons à transcrire les principaux passages du rapport présenté par M. le marquis d'Audiffret, dans la séance du Sénat du 17 juin 1852, sur les comptes du budget de 1848.

« La commission que vous avez chargée de préparer votre délibération sur le projet de loi qui a pour obje l'apurement et la clôture du budget de 1848, s'est demandé s'il était de son devoir de dérouler sous vos yeux le tableau des désordres politiques et financiers qui ont si dangereusement attaqué et compromis, pendant l'année 1848, le revenu public, le crédit de l'État, l'agriculture, le commerce, l'industrie, enfin tous les droits et tous les intérêts d'une société fatalement surprise et entraînée à sa ruine par les violences et les égarements de l'anarchie.

« Nous nous sommes également consultés pour savoir s'il nous appartenait de présenter au Sénat des censures

ou des mesures de rigueur contre les abus et les dilapidations remarqués dans l'emploi des deniers du Trésor, qui ont été livrés trop fréquemment, en 1848, aux exigences des fauteurs de troubles et aux nécessités dispendieuses du salut public; s'il fallait, une fois de plus, montrer pour l'enseignement de l'avenir cette révolution nouvelle de 1848, faite au nom du progrès et de l'économie, déniant, à son début, toutes les grandes vérités conquises par le savoir et par l'expérience, pour nous faire rétrograder vers les théories décevantes d'une ignorance présomptueuse, en même temps qu'elle imposait aux populations appauvries par la stagnation des affaires des dommages incalculables, un budget de près de 1,800 millions, une dette inscrite incessamment progressive, des charges nouvelles d'autant plus accablantes qu'elles tarissaient les sources de la richesse nationale; enfin, si nous devions vous représenter encore ce pouvoir révolutionnaire ne s'arrêtant dans son hostilité contre la puissance à ses yeux trop aristocratique des capitaux mobiliers et immobiliers que devant l'opposition du pouvoir législatif, et ne se modérant dans l'emploi des fonds de l'État que devant la vigilance des contrôles de la comptabilité publique et des responsabilités personnelles qui défendent les caisses du Trésor contre l'arbitraire et le défaut de justification des créances ordonnancées. »

Voici quels ont été les principaux résultats de l'exercice 1848 :

Les dépenses du budget de 1847 avaient été de 1,609,568,041 francs; celles du budget de 1848 se sont élevées à 1,757,594,873 francs. Excédant des dépenses de 1848 sur celles de 1847, 148,026,734 francs, charge d'autant plus lourde qu'elle coïncidait avec une diminution de 167 millions sur le produit des contributions indirectes, preuve manifeste du malaise imposé

à la population par la crise industrielle et commerciale.

L'avénement du prince Louis-Napoléon à la présidence de la République devint le signal de la reprise des affaires, mais ne put remédier qu'en partie aux embarras financiers que lui avait légués le gouvernement de 1848 : les budgets de 1849, 1850 et 1851 présentèrent en totalité un excédant de dépenses sur les recettes s'élevant à la somme de 355,752,848 francs.

LIVRE II

EXPOSÉ

DES PRINCIPAUX ACTES DE L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE DU SECOND EMPIRE.

ANNÉE 1852.

I

SITUATION DES FINANCES AU 1er JANVIER 1852.

La constitution du 14 janvier 1852, quoique conservant au prince Louis-Napoléon le titre de président de la République, l'avait en réalité investi de toutes les pérogatives attachées à la dignité impériale. L'article 58 de cette constitution l'autorisait même à cumuler l'exercice du pouvoir législatif avec celui du pouvoir exécutif, jusqu'à la réunion des grands corps de l'État. Nous ne saurions, dès lors, séparer l'administration financière de 1852 de celle du second Empire, quoiqu'il n'ait été rétabli que par le plébiscite des 21 et 22 novembre, même année.

Quelle était à cette époque la situation des finances, du commerce et de l'industrie?

Le budget de 1851 avait été clos avec un déficit de 100,728,868 francs. La dette consolidée s'élevait à 230,768,863 francs, et la dette flottante à 615 millions.

Les recettes de l'État n'avaient atteint que le chiffre de 1,360,988,272 francs.

Tous les grands pays de l'Europe avaient devancé la France dans le développement des voies ferrées. Elle n'avait en exploitation que 3,544 kilomètres donnant un revenu brut de 135 millions.

Notre commerce extérieur, à l'importation et à l'exportation, ne se montait qu'à 2,019,000,000 francs.

L'insuffisance de nos forces militaires nous avait réduits à la triste nécessité de subir notre exclusion du concert européen dans la question d'Orient, et plus tard l'envahissement du Piémont par l'Autriche.

Fallait-il, pour ne grossir ni le budget ni la dette de l'État, conserver cette infériorité à l'intérieur et à l'étranger, ou bien ne pas craindre, à l'exemple de l'Angleterre, d'augmenter et la dette et les dépenses publiques pour conquérir une légitime influence dans nos relations internationales et imprimer une impulsion féconde à l'agriculture, au commerce et à l'industrie?

Dans cette alternative, le choix ne pouvait être douteux pour le successeur de Napoléon Ier. Néanmoins, jaloux de concilier ces grandes vues avec l'amélioration de nos finances, il profita de la période dictatoriale pour prendre une mesure qui devait atténuer la dette de l'Etat, sans porter atteinte à ses engagements, et qui, malgré ses incontestables avantages et sa légalité, avait échoué sous le régime parlementaire, devant l'opposition persistante des Chambres.

II

CONVERSION DES RENTES 5 POUR 100.

Un décret du 14 mars 1852 autorisa le ministre des finances à offrir aux porteurs d'inscriptions de rentes

5 pour 100 l'option entre le remboursement du capital à raison de 100 francs par chaque 5 francs de rentes, ou une autre inscription de rentes 4 1/2 pour 100, garantie contre le remboursement pendant dix ans.

Cette opération paraissait très-hasardeuse; elle rencontra une vive opposition dans le conseil des ministres, et ne fut décidée que par la volonté formelle du prince. Sans doute, elle avait pleinement réussi en Angleterre. Dès 1715, sous le ministère de Robert Walpole, la Chambre des communes avait réduit à 5 pour 100, et deux ans plus tard à 4, l'intérêt des sommes que l'État avait empruntées à 6 pour 100. Les rentiers acceptèrent sans se plaindre et sans exiger le payement du capital, des mesures qui leur causaient un si grave préjudice : une longue pratique des transactions commerciales leur avait enseigné que le taux de l'intérêt varie en raison de l'abondance et de la circulation des valeurs. On ne trouvait point injuste que le Trésor ne voulût pas continuer à supporter un intérêt de 5 et de 6 pour 100, alors que de grandes compagnies offraient de lui fournir, au taux de 4 pour 100, les sommes qu'exigeait le rachat intégral de la dette.

Le gouvernement français pouvait-il espérer la même résignation de la part de ses créanciers et les mêmes ressources de crédit, au sortir d'une révolution qui avait ébranlé toutes les fortunes et même arrêté la restitution des fonds des caisses d'épargne?

Le cours moyen de la rente 5 pour 100, qui, en 1851, avait été de 93 francs, et s'était même abaissé en novembre à 89 francs, venait de monter à 103 francs; la plus légère secousse financière aurait suffi pour la faire descendre au-dessous du pair : en ce cas, les demandes de remboursements auraient afflué de toutes parts. On se serait trouvé dans l'impossibilité absolue d'y satisfaire, puisqu'il s'agissait de convertir

175,664,010 francs de rentes, dont le capital excédait 3 milliards et demi. Si cette entreprise colossale échouait, quel début désastreux pour le prince à qui la nation venait de donner une preuve si éclatante de confiance en le rendant seul arbitre suprême de ses destinées?

L'immense majorité obtenue dans le vote du plébiscite des 22 et 23 décembre 1851, les progrès rapides du crédit et la reprise des affaires, qui en avaient été la conséquence immédiate, déterminèrent le prince à braver ce péril.

Le succès justifia son attente; les remboursements réclamés ne s'élevèrent qu'à 7,973,307 francs de rentes. Il n'y eut dès lors à payer que 159,466,140 francs. Les rentes 5 pour 100 converties en 4 1/2 pour 100 étant de 167,672,703 francs, le Trésor bénéficia de 17,564,401 francs en intérêt, et de 351,368,020 francs en capital.

Le décret qui ordonna cette transformation de titres d'une valeur de près de 3 milliards et demi, fut enveloppé, jusqu'à sa publication officielle, du secret le plus absolu; son exécution ne donna lieu à aucune plainte, ne suscita même aucune critique. Le baron James de Rotshchild avoua que c'était la seule grande opération financière qu'il n'eût point connue d'avance.

III

BUDGET DE 1852.

Une autre mesure financière de la plus haute importance signala la période dictatoriale. Le budget de 1852 n'avait été voté que partiellement par l'Assemblée

législative. Il fallait le refaire en entier pour l'adapter aux exigences du nouveau régime; c'est ce que réalisa le décret du 17 mars.

Le ministère de l'agriculture et du commerce avait été réuni à celui de l'intérieur. Le prince président en créa deux autres, les ministères d'État et celui de la police générale. Déclaré responsable par la constitution et chargé de gouverner avec des ministres uniquement placés sous sa dépendance et n'ayant aucun rapport direct avec les Chambres, il avait besoin d'un intermédiaire autorisé auprès des grands corps de l'État, qui leur transmît sa pensée et contre-signât les décrets provenant de son initiative personnelle et de sa seule volonté. Il donna au nouveau ministre le titre de *ministre d'État*.

La création du ministère de la police générale, qui existait sous le premier Empire, était motivée par le besoin d'exercer une surveillance plus active sur le parti démagogique, qui avait formé des sociétés secrètes dans un grand nombre de départements, et qui venait de révéler sa redoutable organisation par des révoltes armées, non-seulement à Paris, mais encore en province.

Aux dépenses afférentes à ces deux nouveaux départements ministériels, il fallait ajouter celles des travaux du Louvre, dont la réunion au palais des Tuileries avait été ordonnée par décret du 12 mars.

Enfin le budget du ministère des affaires étrangères, réduit sous la République à 7,153,000 francs, devait être augmenté pour que la nation française fût plus dignement représentée auprès des grandes puissances, et que son commerce extérieur, appelé à s'étendre dans les régions les plus reculées du globe, trouvât partout, comme le commerce anglais, une protection efficace.

Par ces divers motifs, les dépenses générales de l'État, qui, dans le projet soumis à l'Assemblée législative, ne se montaient qu'à . . 1,437,351,829 fr.
furent élevées, par le décret du 17 mars, à . . . . . 1,503,398,848 fr.
Il devait en résulter un déficit de. 66,047,019 fr.

Malgré cette insuffisance des ressources, le prince président, pour venir en aide aux communes, n'hésita pas à renoncer au prélèvement du dixième que le Trésor opérait sur le produit de leurs octrois. L'article 25 du décret du 17 mars fit cesser ce prélèvement dès le 1er mai suivant.

Pour atténuer le déficit présumé, le ministre des finances fut autorisé à aliéner les bois de l'État les moins productifs jusqu'à concurrence de 15 millions. Des dispositions aussi prévoyantes qu'elles étaient équitables simplifièrent et améliorèrent les tarifs établis sur les boissons et sur les sucres.

Des dépenses considérables vinrent s'ajouter nécessairement à celles prévues par le budget.

Le Sénat, chargé par l'article 15 de la constitution de voter la somme allouée annuellement au prince président de la République, l'avait fixée à 12 millions. (Sénatus-consulte du 1er avril 1852.)

De son côté, le prince avait fait usage de la faculté que lui attribuait l'article 22 de la constitution d'accorder à des sénateurs, en raison des services rendus et de leur position de fortune, des dotations personnelles qui ne pouvaient excéder 30,000 francs.

Ces dotations, en y ajoutant un supplément alloué à la Légion d'honneur, élevèrent les dépenses du budget de 1852, y compris celles des trois grands corps de l'État, au chiffre de 1,507,459 fr. 97 c., nonobstant la réduction de la dette consolidée résultant de la conversion de la rente 5 pour 100. Les recettes ayant été

de	1,481,700,000 fr.
le déficit ne fut plus que de . . .	25,759,014
et de	40,759,014
en tenant compte des 15 millions obtenus par la vente d'une portion équivalente des bois de l'État. Il avait été en 1851 de.	100,728,868
différence en moins de.	59,967,854

Ainsi, dès le début du nouveau gouvernement, un grand pas avait été fait vers l'équilibre de nos finances. Ce résultat était dû à l'affermissement de l'ordre, à la reprise des affaires, aux progrès de la fortune privée qui, en augmentant la consommation, avaient élevé à 810 millions le produit des revenus indirects, produit supérieur de 66 millions à celui de l'année précédente.

ANNÉE 1853.

Avant de passer à l'examen du budget de 1853, nous croyons utile de faire l'exposé des modifications constitutionnelles introduites dans notre régime financier, à l'occasion du rétablissement de l'Empire, et d'expliquer les réformes opérées dans nos lois sur les pensions civiles.

MODIFICATIONS CONSTITUTIONNELLES CONCERNANT LE RÉGIME FINANCIER.

Il est difficile, sous tous les gouvernements, de déterminer avec précision les limites qui doivent être assignées au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif en matière de finances. Au premier de ces pouvoirs appartient sans aucun doute le droit de fixer, par l'examen et le vote du budget, le montant des impôts et celui des dépenses publiques. Mais ne faut-il pas aussi, pour la bonne administration du pays, laisser au pouvoir exécutif, ou aux ministres qui en exercent les attributions, la faculté de répartir entre les divers services, suivant leurs besoins respectifs, les crédits alloués par la loi du budget à leur département? Il est vrai que la répartition en est faite au budget; mais, dans l'intervalle qui s'écoule entre le vote et la dépense, n'arrive-t-il pas souvent que des circonstances inattendues déjouent ces prévisions, et que tel service se trouve insuffisamment doté, tandis qu'un autre service du même ministère l'est beaucoup trop?

Or la Chambre des députés de 1830 décida, par la loi du 29 janvier 1831, *que désormais le vote du budget aurait lieu par chapitres spéciaux ne concer-*

nant que des services corrélatifs, avec interdiction de porter les fonds disponibles d'un chapitre à un autre.

Transformant ensuite, d'année en année, les articles en chapitres, elle subdivisait la dépense et la circonscrivait dans des limites tellement étroites qu'elle envahissait le pouvoir exécutif et s'ingérait en réalité dans le domaine de l'administration. De leur côté, les ministres, pour se dégager de ces étreintes, en présentant leur budget, exagéraient les dépenses, qui grossissaient progressivement, résultat contraire à celui que les députés avaient voulu obtenir.

Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 fit cesser cet état de choses, aussi contraire à l'intérêt public qu'au principe de la séparation des pouvoirs. Le projet du gouvernement, amendé par le Sénat, fut adopté en ces termes :

« Le budget des dépenses est présenté au Corps législatif avec ses subdivisions administratives par chapitres et par articles.

« *Il est voté par ministère.*

« La répartition par chapitres du crédit accordé à chaque ministère est réglée par décret de l'Empereur rendu en conseil d'État.

« Des décrets rendus dans la même forme peuvent autoriser des virements d'un chapitre à un autre. »

Ce sénatus-consulte restitua également à la puissance souveraine une prérogative non moins importante que la révolution de 1830 lui avait aussi retirée.

Sous le premier Empire et sous le gouvernement de la Restauration, les travaux d'utilité publique étaient ordonnés par décret ou par ordonnance royale ; le pouvoir législatif n'intervenait que si ces travaux engageaient les finances de l'État. Le concours de ce pouvoir n'était nullement nécessaire dans les traités passés avec les compagnies qui s'obligeaient à exécuter ces entreprises à leurs frais.

Les lois des 21 avril 1832 et 3 mai 1841 ne laissèrent au Roi que la faculté d'autoriser des travaux d'une importance secondaire.

Les grandes concessions de chemins de fer qui, après avoir rencontré tant d'obstacles sous le régime parlementaire, avaient été décrétées pendant la période dictatoriale, démontraient à l'évidence la nécessité de ne pas entraver l'initiative du gouvernement toutes les fois qu'il s'agissait de développer les richesses du pays, sans toutefois porter atteinte au droit du Corps législatif de voter la dépense dans les cas où le Trésor devait la supporter en tout ou en partie. Les dispositions suivantes sauvegardèrent les droits des deux pouvoirs :

Tous les travaux d'utilité publique, notamment ceux désignés par l'article 10 de la loi du 21 avril 1832 et l'article 3 de la loi du 3 mai 1841, toutes les entreprises d'intérêt général sont ordonnés par décrets de l'Empereur.

« Ces décrets sont rendus dans les formes prescrites pour les règlements d'administration publique. Néanmoins, si ces travaux et entreprises ont pour condition des engagements ou des subsides du Trésor, le crédit devra être accordé par une loi avant la mise à exécution.

« Lorsqu'il s'agit de travaux exécutés pour le compte de l'État, et qui ne sont pas de nature à devenir l'objet de concessions, les crédits peuvent être ouverts, en cas d'urgence, suivant les formes prescrites pour les crédits extraordinaires. Ces crédits seront soumis au Corps législatif dans sa plus prochaine session. » (Art. 4 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852.)

Restait à résoudre une question qui présentait les plus sérieuses difficultés. La constitution de 1852, à l'exemple de toutes les constitutions monarchiques, conférait au chef de l'État le droit de faire les traités de commerce; mais lorsque ces traités contenaient, ce qui arrive presque toujours, des modifications de tarifs,

ces modifications ne devaient-elles pas être soumises à la ratification des Assemblées législatives?

On ne saurait contester ni le caractère d'impôt aux tarifs douaniers, ni, en thèse générale, la nécessité de l'intervention des députés, représentants directs des contribuables, toutes les fois qu'il s'agit de grever ces derniers de taxes nouvelles. Aussi est-ce exceptionnellement et par dérogation à ce principe que le Sénat, interprétant la constitution de 1852 comme faite dans le but de conférer à son auteur une prérogative dont jouissait Napoléon Ier, sanctionna la disposition suivante :

« Les traités de commerce faits en vertu de l'article 6 de la constitution ont force de loi pour les modifications de tarifs qui y sont stipulées. »

L'expérience a démontré les avantages pratiques de cette innovation au régime restrictif en vigueur sous la Restauration et sous le gouvernement de Juillet; car c'est en vertu de ce sénatus-consulte que l'Empereur, en 1860, de sa seule autorité, a pu opérer dans le système de notre commerce international un changement dont l'adoption aurait rencontré de très-grands obstacles au Corps législatif, où l'ancien système protecteur comptait de nombreux partisans.

D'autres dispositions constitutionnelles, votées par le Sénat, augmentèrent les dépenses du budget. Elles concernaient : la liste civile, la dotation des sénateurs, une indemnité à accorder aux députés. Le projet de sénatus-consulte sur la *liste civile* et le *domaine de la couronne* proposait d'allouer aux princes et princesses de la famille impériale une dotation annuelle de 1,500,000 francs, mais n'indiquait pas le chiffre auquel devait être fixée la liste civile de l'Empereur; par des motifs de haute convenance, la libre appréciation en était laissée au Sénat.

La loi du 2 mars 1832 n'avait affecté à la liste civile du roi Louis-Philippe qu'une somme annuelle de 12 millions. Malgré son immense fortune personnelle et sa stricte économie, il avait été contraint de contracter plusieurs millions de dettes, qui ont été acquittées par l'État.

Le Sénat crut, dès lors, devoir assigner à l'empereur Napoléon III une liste civile égale à celle de Louis XVI, de Napoléon Ier, de Louis XVIII et de Charles X, qui avait été fixée à 25 millions, à une époque où la valeur du numéraire était plus considérable que de nos jours.

Les 3 millions de revenus des bois de la couronne qui s'ajoutaient à cette allocation ne devaient contribuer qu'en partie à l'entretien des palais annexés à ce domaine, qui coûtait alors à l'État plus de 7 millions. Cette charge devait être encore plus lourde à l'avenir, à cause des exigences de la dignité impériale.

On avait été obligé de démolir une partie du palais de l'Élysée pour le réédifier. Des réparations confortatives aux palais de Fontainebleau, de Compiègne, de Versailles, de Saint-Cloud, aux Trianons, aux manufactures des Gobelins et de Sèvres, avaient été reconnues indispensables [1]. En outre, le gouvernement ne réclamait rien pour les membres de la famille de l'Empereur qui n'étaient pas appelés éventuellement à l'hérédité. Cette famille avait été dépossédée, en 1814 et 1815, par d'odieuses confiscations, d'une fortune glorieusement acquise. C'était pour l'Empereur un acte de justice et une obligation de cœur d'indemniser des parents destinés à occuper un rang élevé près du trône.

En tenant compte de ces diverses dépenses et de la nécessité d'entourer la nouvelle cour du même éclat

[1] Voir le rapport présenté au Sénat dans la séance du 11 décembre 1855 par M. le comte de Casabianca.

que les cours des autres grandes puissances de l'Europe, il en résultait évidemment que la liste civile, ainsi dotée, n'aurait pas laissé à la libre disposition de l'Empereur un excédant supérieur à celui qu'il avait eu comme président de la République avec l'allocation votée par le Sénat.

Quant à la dotation annuelle de 1,500,000 francs affectée par le projet aux princes et princesses de la famille impériale, le rapporteur se borna à rappeler que la loi du 8 novembre 1814 avait alloué à la famille royale, en dehors des 25 millions de la liste civile, une somme annuelle de 8 millions, qui fut portée à 9 millions par la loi du 28 mars 1816, lors du mariage du duc de Berry.

Nous avons vu au chapitre premier que l'article 22 de la constitution du 14 janvier 1852 autorisait le président de la République à accorder à des sénateurs, en raison des services rendus et de leur position de fortune, des dotations personnelles dont le maximum devait être de 30,000 francs. Ces investigations sur la fortune privée, toujours si difficiles et si délicates, plaçaient le chef de l'État dans une situation pénible. D'ailleurs, cette inégalité entre de hauts dignitaires constituait une anomalie peu convenable. Le sénatus-consulte du 25 décembre attacha à ces fonctions inamovibles une dotation annuelle et viagère de 30,000 francs, comme sous le premier Empire, avec cette seule différence que les dotations sénatoriales étaient alors de 36,000 francs.

Enfin les députés, aux termes de l'article 37 de la constitution, ne pouvaient recevoir aucun traitement, interdiction empruntée aux régimes de la Restauration et du gouvernement de Juillet; mais à ces deux époques, un cens élevé était l'une des conditions de l'éligibilité à la Chambre des députés qui pouvaient cumuler

leurs fonctions avec des emplois publics rétribués.

Le projet de sénatus-consulte accordait aux députés une indemnité de 6,000 francs par an, que le Sénat convertit en une somme mensuelle de 2,500 francs, pendant la durée de chaque session ordinaire ou extraordinaire. Cet amendement avait été adopté par le gouvernement.

PENSIONS CIVILES.

A peine constitué, le gouvernement impérial dut s'occuper d'une question qui intéressait à la fois les finances et les vieux serviteurs de l'État, et que l'on avait vainement tenté, à diverses reprises, de résoudre pendant la Restauration et le règne de Louis-Philippe. Il était urgent de réglementer les pensions civiles dont le nombre s'accroissait sans cesse, surtout depuis que des révolutions successives avaient occasionné de fréquents déplacements dans les fonctions publiques. Ces pensions étaient soumises à une législation confuse, qui établissait entre des employés ayant les mêmes droits, une choquante inégalité. L'Assemblée constituante, après avoir déclaré, dans la loi du 3 août 1790, que c'était un devoir pour la nation de secourir, dans l'âge des infirmités, ceux qui avaient consacré leurs forces à son service, s'était bornée à affecter une somme annuelle de 10 millions au payement des pensions civiles et militaires, somme évidemment insuffisante. Des décrets postérieurs y ajoutèrent une retenue sur les traitements, qui, fixée d'abord à 1 pour 100, fut successivement élevée à 5. Les sommes provenant de ces retenues étaient versées dans des caisses distinctes pour chaque administration qui les gérait elle-même, et ne les faisait servir qu'à payer les pensions de retraite de ses employés. La loi du 28 avril 1816 cen-

tralisa ces fonds à la Caisse des dépôts et consignations, qui ouvrait à chacune de ces administrations un compte séparé. L'État ne concourait à la dépense que par une subvention annuelle portée au budget.

Les anomalies les plus regrettables résultaient de cet état de choses. Quelques caisses étaient trop largement dotées, surtout celle de la magistrature : le principe de l'inamovibilité, appliqué sans limite d'âge, rendait les mises à la retraite très-rares dans les corps judiciaires. D'autres caisses laissaient presque sans secours des vieillards qui avaient passé la plus grande partie de leur existence dans de modestes fonctions, comme celles de l'instruction publique, d'autant plus méritoires qu'elles étaient plus faiblement rétribuées; enfin, dans quelques administrations, les employés ne supportaient aucune retenue sur leur traitement, n'avaient point de pensions de retraite, et se voyaient exposés à terminer leur carrière dans l'indigence. La loi du 9 juin 1853 ordonna le versement au Trésor de l'actif des caisses de retraite, mais en même temps déclara l'État débiteur direct des pensions liquidées et des secours annuels régulièrement accordés. Elle détermina les conditions du droit à pension, et cependant maintint les lois antérieures, celle du 3 août 1790 et le décret du 13 septembre 1806, pour les ministres secrétaires d'Etat, les membres du conseil d'État, les préfets et sous-préfets. Le gouvernement acquittait ainsi une dette sacrée envers des fonctionnaires dont le nombre excédait 150,000. On n'avait évalué qu'à 3,400,000 francs la charge annuelle que le Trésor aurait à supporter, déduction faite du montant des retenues exercées sur les traitements d'activité; mais cette charge s'est accrue d'année en année et s'est élevée en 1869 à 32,452,000 francs.

BUDGET DE 1853.

La loi du 8 juillet 1852 avait établi ainsi qu'il suit les prévisions du budget de 1853 :

Dépenses	1,485,013,325 fr.
Recettes.	1,450,820,531 fr.
Découvert	34,820,794 fr.

Ces chiffres devaient nécessairement être modifiés par l'exécution du sénatus-consulte du 25 décembre 1852; les crédits affectés à l'allocation du président de la République et aux dépenses du Sénat et du Corps législatif par la loi du 8 juillet ne se montaient qu'à . . . . . 15,260,180 fr.

tandis que la liste civile, les dotations des membres de la famille impériale et du Sénat, l'indemnité des députés et les dépenses administratives de ces deux corps exigèrent une somme de. . . . . 35,546,380 fr.

Les services publics nécessitèrent aussi des suppléments considérables de crédits. La dépense totale de l'exercice 1853 s'éleva à : 1,541,675,308 francs; mais l'Empire avait, dès son début, par l'accroissement de la fortune publique et privée, augmenté, sans aggravation d'impôts, les ressources du Trésor de 74 millions.

Recette réalisée.	1,518,526,763 fr.
Découvert	23,148,545 fr.

Le déficit qui, au 1er janvier 1852, s'élevait à 100 millions, s'était abaissé, comme nous l'avons dit, le 1er janvier 1853, à 40 millions, et n'était plus, au 1er janvier 1854, que de 23 millions.

Ainsi, une administration prévoyante et féconde enrichissait la France, et, sans imposer de nouvelles charges aux contribuables, se rapprochait d'année en année de l'équilibre du budget.

DE 1854 A 1859.

I

DÉPENSES DE LA GUERRE D'ORIENT.

L'année 1854 s'ouvrait sous les plus heureux auspices pour nos finances; le budget avait été préparé avec le plus grand soin. La sécurité profonde dont jouissait le pays, où l'activité agricole, industrielle et commerciale avait pris un essor rapide et progressif, et le fonctionnement régulier de tous les services publics, avaient permis d'établir les prévisions du budget sur des bases presque certaines.

Les crédits ouverts s'élevaient à	1,520,288,089 fr.
et les dépenses votées à	1,516,720,459 fr.
d'où résultait un excédant de recette de	3,567,630 fr.

Sans doute des besoins imprévus pouvaient convertir en déficit ce faible excédant de recette; mais on était fondé à espérer que l'augmentation des revenus publics aurait été même supérieure à celle des deux années précédentes, où elle avait atteint en moyenne le chiffre de 70 millions, chiffre plus que suffisant, dans une situation normale, pour couvrir les dépenses accidentelles les plus considérables.

La guerre de Crimée vint tout à coup changer entièrement l'économie de nos budgets. Nous n'avons pas à rechercher les causes et à décrire les péripéties de cette guerre que termina si glorieusement le traité du

30 mars 1856, mais dont les effets, au point de vue des finances, se firent sentir même pendant les années subséquentes. Les frais ne furent liquidés qu'en 1859, par une commission spéciale, sur le rapport de M. le marquis d'Audiffret, et réglés à la somme de 1,348,404,726 francs. Ces dépenses avaient été acquittées à l'aide de ressources extraordinaires :

Trois emprunts, en 1854 et 1855, avaient produit 1,512,088,803 francs et des accroissements d'impôts réalisés en 1855, 1856 et 1857.	209,773,080 fr.
Total	1,721,861,803 fr.
L'excédant s'élevant à.	373,457,077 fr.

reçut diverses destinations.

Aux charges de la guerre étaient venues s'adjoindre celles résultant de l'épidémie du choléra, des inondations, de la disette des céréales. Il avait fallu, en outre, pourvoir aux frais de l'Exposition universelle de 1855, et payer les subventions promises aux grandes Compagnies de chemins de fer dont les travaux se poursuivaient avec un redoublement d'activité.

Ces énormes dépenses ainsi accumulées altérèrent nécessairement l'économie du budget, qui ne rentra dans ses limites normales qu'après leur liquidation, définitive en 1858.

Grâce aux progrès du commerce et de l'industrie, favorisés par l'extension des chemins de fer et la sécurité intérieure, et à l'augmentation continue des revenus indirects, le budget de 1858, avec les seuls produits de l'impôt, se termina non-seulement en équilibre, mais offrit un excédant de recette de 31,805,121 francs.

Cette période fut marquée par deux dispositions financières importantes concernant, l'une, les crédits supplémentaires et extraordinaires; l'autre, la Banque de France.

II

CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES ET EXTRAORDINAIRES.

On n'avait jamais contesté au chef de l'État le droit d'ouvrir, par décret, des crédits supplémentaires et extraordinaires lorsque des besoins imprévus et urgents se manifestaient dans l'intervalle des sessions législatives. Toutefois l'exercice de ce droit donnait lieu à quelques abus : sous le gouvernement de Juillet, comme nous l'avons vu, le budget des dépenses étant voté par chapitres, la Chambre des députés en multipliait le nombre pour entraver l'action des ministres, qui ne pouvaient, sans une loi, opérer, dans l'intérêt des services, des virements d'un chapitre à un autre.

De leur côté, les ministres se dégageaient de ces étreintes par un usage plus fréquent des crédits supplémentaires ouverts en l'absence des Chambres, certains qu'elles ne pourraient se dispenser de les sanctionner lorsque la ratification leur en serait demandée à une époque où la dépense aurait été depuis longtemps consommée. On voyait les budgets présentés toujours en équilibre, et clos constamment en déficit. Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 avait pour but, dans l'une de ses principales dispositions, de rendre aux ministres la liberté de répartir entre les divers services de leur département le crédit général voté par le Corps législatif, mais à la condition de ne recourir aux crédits supplémentaires que dans des circonstances exceptionnelles extrêmement rares.

Cette règle n'ayant pas été toujours fidèlement observée, le Sénat, dans sa séance du 10 juillet 1856, adressa des représentations au gouvernement, par l'organe de

M. le comte de Casabianca, rapporteur d'une commission chargée d'examiner un projet de loi qui avait pour objet la sanction de crédits supplémentaires et extraordinaires ouverts pendant les exercices 1854, 1855 et 1856.

Le gouvernement s'empressa de faire droit à ces justes observations. Le 10 novembre suivant fut rendu un décret ainsi conçu :

« Les ministres ne pourront, sous leur responsabilité, engager aucune dépense nouvelle avant qu'il ait été régulièrement pourvu au moyen de la payer, soit par un supplément de crédit, soit par un virement de chapitre.

« Tous les décrets portant ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires, durant l'intervalle des sessions du Corps législatif, seront rendus en conseil d'État, et indiqueront les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés.

« Les virements de crédits de chapitre à chapitre seront réservés pour couvrir, après la première année de l'exercice, par les excédants de crédit réellement disponibles, les insuffisances d'allocation auxquelles il sera nécessaire de subvenir, et enfin le conseil d'État, avant de procéder à ses délibérations, devra communiquer les projets de décrets relatifs, tant aux suppléments qu'aux virements de crédits au ministre des finances, pour qu'il donne son avis, en prenant en considération les crédits déjà ouverts et la situation des impôts et des revenus de l'État, prévus par le budget, objet des virements... »

Ces sages prescriptions n'ont pas toujours été exécutées, et nous verrons bientôt quelles ont été les conséquences de cette infraction.

III

LOI CONCERNANT LA BANQUE DE FRANCE.

La Banque de France, dont les intérêts sont si intimement liés à ceux de l'État, avait conservé dans toute son intégrité la puissante organisation qu'elle devait aux lois des 14 avril 1803 et 22 avril 1806, rendues sur l'initiative personnelle de l'Empereur.

La durée du privilége de ce grand établissement, que la loi de 1806 portait de quinze ans à quarante, avait été prorogée par une loi nouvelle jusqu'au 31 décembre 1867. Dans l'intervalle, son action avait pris un immense développement; concentrée d'abord à Paris, elle s'était étendue, par la création de nombreuses succursales, dans les principales villes de France. L'escompte des effets de commerce, des bons du Trésor et des avances sur les valeurs autorisées par les lois et le décret s'était élevé progressivement de 400,000,000 en 1807 à 1,800,000,000 en 1847, et à 5,600,000,000 en 1856. Le mouvement de caisse, en espèces, billets et virements, qui, en 1807, était de 3,000,000,000, avait atteint, en 1856, le chiffre de 35,600,000,000. Le capital de 90,000,000 versé par les actionnaires comme fonds de garantie, n'était plus en rapport avec ces opérations colossales.

D'autre part, il était juste de faire participer tous les départements aux bienfaits de cette institution, qui exerce une influence si efficace sur les progrès du commerce et de l'industrie; mais on ne pouvait exiger de la Banque de France les sacrifices qu'entraîne toujours la création des succursales dans les localités où le mou-

vement des affaires est encore restreint, sans lui assurer un long avenir, nécessaire à son crédit et à son indépendance.

Tel est le triple but de loi du 9 juin 1857;

Elle double le capital de la Banque et le porte à 182,500,000 francs, représenté par 182,500 actions d'une valeur nominale de 1,000 francs chacune;

Elle proroge son privilége jusqu'au 31 décembre 1897;

Elle autorise le gouvernement à exiger de la Banque que, dix ans après la promulgation de la loi, une succursale soit établie dans les départements où il n'en existe pas encore;

Enfin le taux de l'escompte peut être élevé au-dessus de 6 pour 100, mais sous la condition expresse que les bénéfices résultant de cette mesure exceptionnelle, au lieu d'être partagés entre les actionnaires, seront ajoutés au fonds social.

La Banque d'Angleterre jouissant de la faculté de fixer l'intérêt au chiffre qu'elle juge nécessaire pour défendre son encaisse, et l'ayant élevé quelquefois jusqu'au 10 pour 100, la prudence commandait de laisser à la Banque de France la latitude indispensable pour empêcher les grandes maisons de Londres et de Paris de lui enlever le numéraire dont elle a besoin pour échanger chaque jour ses billets en espèces métalliques et pour maintenir ainsi la valeur fiduciaire de ces billets.

DE 1859 A 1863.

I

GUERRE D'ITALIE.

En présentant au Sénat, dans la séance du 14 mai 1858, le rapport de la commission chargée d'examiner le projet du budget de 1859, M. le marquis d'Audiffret s'exprimait ainsi :

« Les jours difficiles et les embarras du Trésor semblent désormais parvenus à leur terme ; le gouvernement, répondant au vœu de la France, nous propose, pour l'année 1859, de rétablir à la fois l'amortissement et l'équilibre du budget.

« Après avoir apaisé nos troubles intérieurs et si glorieusement élevé le drapeau français devant les armées étrangères, nous avons vu le second Empire développer, à travers de nombreuses épreuves soutenues pendant huit années d'efforts et de succès, la richesse du pays, le crédit public et la prospérité générale. Il ne reste plus aujourd'hui qu'à consolider cette grande œuvre, si heureusement commencée, du retour de l'ordre, du bien-être des populations et de la puissance nationale, en affermissant les bases d'une bonne administration et les espérances d'un meilleur avenir, par le rachat successif de nos effets publics, par l'amélioration de leurs cours et par le rétablissement d'un excédant annuel de recettes constamment applicable à toutes les nécessités imprévues. »

Ces prévisions semblaient devoir se réaliser : les dépenses avaient été largement calculées pour les besoins

des services publics et pour les travaux extraordinaires. D'autre part, les recettes avaient été évaluées d'après les résultats obtenus en 1857, et la progression non interrompue des revenus indirects depuis 1852 offrait la presque certitude d'un rendement supérieur à celui porté au budget de 1859.

Les crédits votés laissaient disponible une somme de 47,800,000 francs, dont 40 millions étaient affectés à l'amortissement suspendu depuis 1848.

La guerre d'Italie, nécessitée par l'envahissement du Piémont, où les armées de l'Autriche avaient pénétré brusquement, quoique l'Empereur eût proposé de faire régler à l'amiable le différend survenu entre ces deux puissances, altéra l'économie du budget. Il fallut recourir de nouveau aux emprunts.

La loi du 2 mai 1859 autorisa le ministre des finances à inscrire sur le grand-livre de la dette publique la somme de rentes nécessaire pour produire, au taux de la négociation, un capital de 500 millions.

Cet emprunt, qui exigea une création de rentes nouvelles de 25,196,000 francs, fournit un supplément de 450,639,598 francs aux recettes budgétaires pour couvrir les dépenses s'élevant à 2,207,660,403 francs, y compris celles occasionnées par la guerre d'Italie et les expéditions de Syrie, de Cochinchine et de Chine.

L'exercice, à sa clôture, ne laissa disponible, pour être reporté à l'exercice suivant, que la modique somme de 2,883,853 francs.

II

CHANGEMENT DE SYSTÈME COMMERCIAL.

Le budget de 1860, tel que le Sénat l'avait sanctionné dans sa séance du 1er juin 1859,

fixait la recette à	1,825,854,379 fr
la dépense à	1,824,957,778
et ne présentait qu'un excédant de recette de	896,601
non compris une somme de . . . affectée à l'amortissement.	40,000,000

Mais une mesure de la plus grande importance, que réclamait depuis longtemps l'intérêt de notre commerce extérieur, vint nécessairement mettre un obstacle momentané à l'amélioration de nos finances.

Tous les produits étrangers qui pouvaient faire concurrence aux nôtres étaient frappés par nos lois de douanes, ou d'une prohibition absolue, ou de droits tellement élevés, que l'importation de ces produits n'avait presque jamais lieu qu'en fraude. Nos voisins usaient de représailles ; notamment les Anglais grevaient nos vins de taxes énormes qui en interdisaient presque entièrement l'accès dans leurs ports.

Cette situation si préjudiciable au développement de notre agriculture et de notre commerce, et à la masse des consommateurs, se maintenait par la coalition des industriels français, largement représentés dans les Assemblées législatives, qui craignaient de se voir enlever un monopole lucratif, ou d'être obligés de se résigner à des sacrifices considérables pour abaisser leurs prix et perfectionner leur outillage et leur fabrication. Et cependant, les expositions universelles avaient

démontré que l'industrie française pouvait lutter avantageusement avec toutes ses rivales.

Après avoir longuement étudié cette grande question sous toutes ses faces, l'Empereur prit une résolution énergique : usant des pouvoirs que lui conféraient la constitution et le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, il passa, le 23 janvier 1860, un traité avec l'Angleterre, qui supprimait toutes les prohibitions, les remplaçait par un droit maximum de 30 pour 100 de la valeur, et qui admettait nos denrées et nos marchandises dans toute l'étendue du royaume-uni de la Grande-Bretagne, ou en franchise ou aux conditions déjà obtenues par les nations les plus favorisées. Ce traité fut promulgué et rendu exécutoire par un décret du 11 mars suivant.

Dans son discours du 1er mars, à l'ouverture de la session législative, l'Empereur avait annoncé que cette révolution économique serait immédiatement suivie de l'affranchissement des matières premières et de l'amélioration des voies de communication. La loi du 5 mai 1860 abolit les droits d'entrée sur les laines et sur les cotons, et déclara que les 40 millions portés au budget pour être appliqués au rachat de la dette consolidée cesseraient d'avoir cet emploi.

En même temps, des décrets abaissèrent les prix de transport sur les canaux appartenant au Domaine, et une loi du 28 juillet, même année, autorisa le rachat de presque tous ceux dont les Compagnies étaient concessionnaires. Le gouvernement adjugea plusieurs nouvelles lignes de chemin de fer et pressa l'achèvement de celles qui étaient en construction.

Enfin une loi du 1er août 1860 affecta une somme de 40 millions à des prêts qui seraient accordés aux manufacturiers pour le renouvellement de leur outillage.

Les crédits nécessités par ces diverses mesures, et les suppléments de fonds alloués aux ministères de la guerre et de la marine, élevèrent les dépenses à . . . . . 2,084,091,354 fr.
et eurent pour résultat un découvert de. . . . . 119,008,884 fr.
excédant à peine les réductions d'impôts ci-dessus spécifiées.

III

SUPPRESSION DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES ET EXTRAORDINAIRES OUVERTS PAR DÉCRETS. — MODIFICATION DANS LE MODE DE VOTER LE BUDGET.

Nous avons vu que la prérogative dont le chef de l'État avait joui sous tous les régimes, de puiser dans les caisses publiques, en l'absence des Chambres et sans leur autorisation, en vertu des décrets émanés de son initiative, pour subvenir à des dépenses urgentes, donnait lieu à quelques abus que le décret du 16 juillet avait eu pour but de faire cesser. Ce but n'avait pas été entièrement atteint. Fallait-il recourir à une mesure radicale en supprimant ces sortes de crédits? Quelle serait la position d'un souverain si, menacé d'une grande guerre, il était obligé de divulguer ses préparatifs en demandant au Corps législatif les fonds sans lesquels les armées les plus nombreuses et les plus vaillantes sont frappées d'impuissance, actuellement surtout que les invasions s'opèrent avec tant de rapidité? Le pays assujetti à ces lentes formalités pour se procurer les moyens de se défendre, ne serait-il pas exposé à être conquis avant d'avoir fait usage des crédits que la représentation nationale aurait alloués au gouvernement?

M Fould, homme d'État habile, expérimenté, mais préoccupé avant tout de l'intérêt financier, ne s'arrêta pas devant ce danger, qu'il crut pouvoir conjurer à l'aide d'un système nouveau. Il n'était plus ministre; mais ayant conservé les fonctions de membre du conseil privé, il adressa de Tarbes à l'Empereur, le 29 septembre 1861, un mémoire qui produisit sur Sa Majesté l'impression la plus vive. Après l'énumération des crédits supplémentaires et extraordinaires ouverts par décrets, depuis 1852, et dont la plupart avaient pour but l'exécution de grands travaux publics, le mémoire se terminait ainsi :

« Avant de former mon opinion et de conseiller à Votre Majesté de renoncer à la faculté de disposer, sans vote préalable du Corps législatif, des ressources de l'État, j'ai examiné quelles pouvaient être les conséquences de cet abandon, et plus j'ai approfondi la question, plus il m'a semblé que cette prérogative créait à l'Empereur de graves difficultés sans aucun avantage pour les compenser...

« Devant l'étranger, si le pouvoir de disposer, à un moment donné et sans intermédiaire, de toutes les ressources d'une grande nation est une force, il est sûrement aussi un danger. La crainte qu'il inspire à tous les voisins les oblige à des armements. Ils ne se rassurent qu'en réunissant des forces supérieures à celles dont ils se croient menacés, et que leurs inquiétudes exagèrent encore. Aussi cette crainte est-elle peut-être aujourd'hui le seul lien qui unisse encore, dans un sentiment commun, les populations de l'Europe que leurs institutions et leurs intérêts tendraient à séparer. Il n'y a pas de calomnies absurdes qui ne soient accueillies, pas de projets sinistres qui ne trouvent créance parmi elles.

« Votre Majesté, si Elle renonçait à ce pouvoir plus

apparent que réel, plus menaçant qu'efficace, ne rendrait pas seulement la confiance à la France; Elle calmerait les inquiétudes de l'Europe et ôterait tout prétexte à des menées hostiles. Lorsqu'on verrait les dépenses de l'armée et de la marine soumises au vote régulier du Corps législatif, on ne pourrait plus se croire placé sous le coup d'une attaque subite et imprévue; les gouvernements ne se livreraient plus à ces luttes ruineuses qui les poussent à l'envi les uns des autres dans la voie des armements et des préparatifs militaires; les populations ne verraient plus augmenter annuellement les charges qui les excitent contre la France, et dont on essaye de faire remonter l'odieux jusqu'à l'Empereur.

« Alors tout devient facile : la sécurité se rétablit, les ressources se développent, les embarras de la situation actuelle se règlent dans des conditions favorables, et après avoir pourvu aux exigences du passé, on n'a plus à craindre de les voir se reproduire.

« En admettant même, contre toute probabilité, que d'une paix complète, l'Europe dût passer tout à coup à l'état de guerre, l'abandon que l'Empereur aurait fait de sa prérogative, en ce qui concerne les dépenses publiques, serait, selon moi, sans danger.

« Quelle a été, en effet, de tout temps, la puissance la plus tôt prête à entrer en campagne? L'histoire est là pour répondre que c'est la France. Les habitudes belliqueuses de la nation, son amour de la gloire, la confiance dans le chef qu'elle s'est donné, en sont une garantie assurée. Jamais notre pays n'est resté sourd au premier cri de guerre, et il a toujours surpris ses ennemis par la rapidité de ses armements et l'explosion soudaine et irrésistible de son énergie. L'Empereur n'a pas oublié l'enthousiasme immense qui l'accompagnait

a son départ pour l'Italie. Il le retrouvera toujours, et il peut être assuré du concours loyal et dévoué de tous les corps de l'État, dès que l'intérêt de la France et de sa dynastie exigerait un effort extraordinaire...

« En rendant au Corps législatif ses attributions les plus incontestables par la suppression des crédits supplémentaires et extraordinaires, l'Empereur le solidariserait avec son gouvernement. Il obtiendrait, pour prix de ses concessions, un budget où les allocations seraient plus en rapport avec les besoins réels. En un mot, Votre Majesté réaliserait de la manière la plus certaine la pensée pleine de prévoyance qui a inspiré le décret du 24 novembre. »

L'Empereur, toujours prêt à sacrifier ses prérogatives personnelles à l'intérêt de l'État, n'hésita pas à suivre le conseil que lui donnait son ancien ministre des finances qui les avait gérées avec une supériorité incontestée, dans les circonstances les plus difficiles, en 1849, 1850 et 1851.

En même temps, il réalisa un vœu que lui avaient exprimé les membres les plus influents du Corps législatif : ils demandaient que le vote du budget eût lieu, non par ministère, comme le prescrivaient la constitution de 1852 et le sénatus-consulte du 25 décembre, mais par chapitre, conformément à une nomenclature qui serait invariable.

Le 14 novembre 1861, l'Empereur adressait à M. Fould une lettre où il lui déclarait qu'il adoptait entièrement ses idées, et le chargeait de les appliquer lui-même en reprenant le portefeuille des finances. Bientôt après, le Sénat était convoqué en session extraordinaire, le ministre d'État lui présentait un projet de sénatus-consulte ainsi conçu :

« ART. PREMIER. — Le budget des dépenses est pré-

senté au Corps législatif avec ses divisions en sections, chapitres et articles.

« Le budget de chaque ministère est voté par sections, conformément à la nomenclature annexée au présent sénatus-consulte.

« La répartition par chapitres des crédits, pour chaque section, est réglée par décret de l'Empereur rendu en conseil d'État.

« Art. 2. — Des décrets spéciaux, rendus dans la même forme, peuvent autoriser des virements d'un chapitre à un autre dans le budget de chaque ministère.

« Art. 3. — Il ne pourra être accordé de crédits supplémentaires ou de crédits extraordinaires qu'en vertu d'une loi. »

Le Sénat vit à regret l'Empereur se dessaisir d'une prérogative qui, dans des circonstances graves, pouvait être la sauvegarde de la dynastie et du pays; mais il s'inclina devant la volonté du souverain sur une question qui lui était personnelle. Il se résigna également à abroger le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, en rétablissant le vote du budget par chapitres, qui avait été si énergiquement critiqué à cette époque. Il est vrai que la nomenclature annexée à ce projet en atténuait les inconvénients.

Quels ont été les résultats de la suppression des crédits supplémentaires et extraordinaires par décrets? D'après le Mémoire, cette suppression, sanctionnée par le sénatus-consulte du 31 décembre 1861, devait avoir pour conséquence la diminution des dépenses de l'État, le désarmement général de l'Europe, l'adhésion de plus en plus empressée du Corps législatif à toutes les demandes de fonds que l'Empereur lui adresserait pour maintenir la supériorité de nos forces militaires.

Le Mémoire affirmait également que si nous étions

engagés dans des guerres nouvelles, nous aurions été toujours prêts avant nos ennemis.

Les faits ont-ils confirmé ces prévisions?

Les armements de nos voisins sont devenus plus formidables, dès que l'Empereur s'est privé du droit de disposer des ressources de l'État sans l'autorisation préalable du Corps législatif.

En 1867, la guerre contre la Prusse, qui a éclaté trois ans plus tard, paraissait imminente; notre redoutable voisin disposait d'une armée de douze cent mille hommes, y compris celle de la confédération du Sud, et d'une immense artillerie. L'Empereur voulait égaliser les forces des deux nations, en transformant notre organisation militaire. Le Corps législatif, sur la fausse croyance que la Prusse n'aurait jamais pu mettre en campagne plus de 300,000 hommes, refusait, malgré les ardentes supplications du maréchal Niel et ses avertissements prophétiques, de s'associer à une mesure qui aurait préservé la France de tout danger extérieur.

Nous devions toujours être prêts avant nos ennemis : notre territoire était envahi; deux de nos corps d'armée étaient écrasés par des forces quadruples en nombre, avant que nos réserves fussent arrivées aux frontières!

Si l'Empereur, par une généreuse abnégation, ne s'était placé sous la dépendance absolue du Corps législatif; si, pour mobiliser l'armée active et les réserves, il avait pu disposer, en vertu de simples décrets, des fonds qui ne lui ont été alloués qu'après la déclaration des hostilités, faire ses préparatifs en secret, comme pour les expéditions de Crimée et d'Italie, et mettre l'armée tout entière en état d'agir simultanément, aurions-nous eu à déplorer cette effroyable catastrophe?

IV

CONVERSION DES RENTES 4 ½ ET 4 POUR 100.

Les modifications constitutionnelles que nous avons relatées ci-dessus furent suivies d'une autre importante mesure financière.

Le décret-loi du 14 mars 1852, qui avait ordonné la conversion des rentes 5 pour 100 en rentes 4 1/2, garantissait, pendant dix années, les valeurs nouvelles à émettre contre l'exercice du droit de remboursement. Ce délai allait expirer. Une loi du 13 février 1862 autorisa le ministre des finances à inscrire au grand-livre de la dette publique des rentes 3 pour 100, qui seraient échangées contre les rentes 4 1/2 et 4 pour 100, et les obligations trentenaires, moyennant une soulte que les porteurs de ces titres verseraient au Trésor. Un décret rendu le même jour fixa le montant de cette soulte à 5 fr. 40 c. si la rente à échanger était du 4 1/2, et à 1 fr. 20 c. si c'était du 4 pour 100.

Cette conversion différait essentiellement de celle qui avait été réalisée en 1852. Les rentiers de cette époque qui ne l'acceptaient pas cessaient d'être créanciers de l'État, qui se libérait par la remise en numéraire du capital de sa dette, ou soit de 100 francs pour solde de chaque inscription de 5 francs de rente. Le remboursement n'avait pu être offert en 1862 ; la rente 4 1/2 étant au-dessous du pair, le Trésor, en la rachetant, aurait subi une perte énorme. Les rentiers, libres de conserver leurs titres, ne s'en seraient dessaisis, surtout en s'imposant un sacrifice pécuniaire supérieur à une année de revenu, que si l'échange leur procurait un profit certain par la plus-value de la nouvelle in-

scription. Le calcul était facile à établir : le cours moyen avait été, en 1861, pour le 4 1/2 de . . 96 fr. 70 c.
pour le 3, de . . . . . 68 fr. 29 c.

A ce taux, il y avait pour l'échangiste une perte de 23 centimes. Il fallait donc nécessairement, pour le succès de l'opération, élever le cours du 3 pour 100. Ce résultat fut obtenu, avec la coopération des principaux banquiers de Paris, à des conditions peu onéreuses pour le Trésor ; le 3 pour 100 monta, avant la mise à exécution de la loi, à 69 fr. 26 c. Le bénéfice des rentiers qui adhéraient à la conversion était de 1 fr. 67 c.

Il y avait lieu, en outre, d'espérer que le 3 pour 100 aurait atteint le même chiffre qu'après la conversion des rentes 5 pour 100. Le cours avait
été de . . . . . 74 fr. 95 c.
Et en 1853 de . . . . . 79 fr. 52 c.

Le plus grand nombre des rentiers accepta la conversion. Les soultes encaissées par le Trésor s'élevèrent à 157,715,963 francs, qui servirent à atténuer la dette flottante, dont le montant était alors de 967 millions.

DE 1863 A 1870

I

BUDGET DE 1863.

Ce budget est le premier qui ait été divisé en budget *ordinaire* et budget *extraordinaire*.

Les dépenses du budget ordinaire, qui embrassent la dette publique et les dotations, les services ministériels et les frais de régie et perception des impôts, évaluées d'abord à . . . . . 1,721,581,677 fr.
ont été réglées à 1,770,339,740

Les recettes ordinaires, par suite de l'accroissement continu des revenus indirects, se sont élevées à. . . . . 1,828,641,749 fr.

Excédant de recette. 58,303,008
qui a été affecté au budget extraordinaire.

Ce dernier budget, que la loi du 2 juillet 1862 avait fixé à 121 millions, a été élevé, par celles des 13 mai 1863 et 3 février 1864, à 276 millions, sur lesquels 134 millions ont été employés aux travaux publics extraordinaires et 132 millions aux frais des expéditions du Mexique, de Cochinchine, de Chine, du Japon, et de l'occupation de Rome.

Malgré l'énormité de ces dépenses accidentelles, le découvert, mis à la charge de la dette flottante, n'a été que de 22,131,099 francs.

En résumé, pendant l'exercice 1863, nos finances ont traversé de difficiles épreuves; nous avons eu à soutenir l'honneur de nos armes aux extrémités du globe, à développer les réseaux de nos chemins de fer

et de nos lignes télégraphiques, à continuer l'amélioration de nos ports et de nos rivières, le desséchement de nos marais, à combler les lacunes de nos routes impériales, à fournir aux communes une subvention de plusieurs millions pour leurs chemins. Le Trésor a pu, sans recourir au crédit, acquitter ces dépenses qui ont excédé 2 milliards. La fortune publique et privée n'en a pas moins poursuivi sa progression ascendante; les revenus de l'État se sont accrus chaque année de 60 millions, et notre commerce extérieur a dépassé de 628 millions celui de 1862.

II

BUDGETS DE 1865 ET 1866.

Le premier de ces budgets a été clos avec un excédant de dépenses occasionné par la suppression d'un demi-décime sur les droits d'enregistrement, et une réduction considérable sur l'impôt des sucres; le gouvernement a cru pouvoir accorder ce double allégement aux contribuables sans compromettre la situation de nos finances.

Ces prévisions ont été réalisées par le budget de 1865, qui a présenté, sur le budget ordinaire, un excédant de recettes de . . . . . 111,731,825 fr. et qui, en définitive, a légué à l'exercice suivant une somme disponible de 12,224,000 francs. Et cependant l'État a pu, sans aggravation d'impôts, ajouter aux crédits alloués à chaque département ministériel, pour ses besoins extraordinaires, les sommes ci-après :

A la justice et aux cultes. . . . 5,000,000 fr

A l'intérieur.	5,500,000 fr.
Aux finances.	3,000,000
A la guerre.	49,500,000
A la marine.	40,400,000
A l'instruction publique.	1,100,000
A l'agriculture, au commerce et aux travaux publics.	94,400,000
Aux beaux-arts et aux bâtiments civils.	8,500,000

Le budget de 1866 s'est terminé dans des conditions analogues, par un excédant de recettes de 1,978,865 fr.

III

AMORTISSEMENT.

L'équilibre du budget ayant été obtenu pendant deux années consécutives, le gouvernement s'empressa de rétablir l'action de l'amortissement qui, suspendu par la révolution de 1848, n'avait été repris que momentanément en 1858.

Cette question est d'une si haute importance que nous croyons utile et opportun de la traiter avec quelque étendue, et même de remonter à l'origine de l'institution.

En 1786, l'un des plus savants mathématiciens de l'Angleterre, le Dr Price, prouva qu'en ajoutant à la somme nécessaire pour le service des intérêts d'un emprunt le centième du capital emprunté, on obtenait, par le jeu continu des intérêts composés, l'extinction totale de la dette dans l'espace de trente-quatre ans. Pitt adopta et mit en pratique ces calculs, en empruntant à la même époque 3 milliards, par des émissions successives de rentes, pour subvenir aux frais de la guerre d'Amérique. Il commença par constituer la

dotation de l'amortissement avec un fonds annuel de 25 millions, voté par la Chambre des communes et prélevé sur les revenus publics. Il accrut ce fonds du centième du capital des emprunts qu'il venait de contracter, et employa ces sommes au rachat des rentes. Cette dotation fut ainsi formée, plus en vue de la libération du Trésor qu'au profit des prêteurs, qui, recevant des titres de rentes perpétuelles et non remboursables, ne pouvaient jamais exiger la restitution du capital. Ils n'avaient d'ailleurs aucun intérêt à la réclamer, les cours dépassaient habituellement le pair.

Six ans plus tard, Pitt déclara une guerre implacable à la Révolution française. Il reconnut que c'était plus avec l'argent qu'avec les soldats de l'Angleterre qu'il pouvait dompter un peuple belliqueux, levé en masse pour défendre son indépendance. Il prit successivement à sa solde toutes les armées de l'Europe coalisée. Il ne pouvait se procurer ces énormes subsides que par de nouvelles émissions de rentes; mais si les titres affluaient en trop grande quantité sur le marché sans y trouver des acheteurs, ils n'auraient pas tardé à être dépréciés. Pour soutenir les cours, l'éminent ministre se servit de l'amortissement, dont il augmenta la puissance, et il en confia le fonctionnement à une commission présidée par le chancelier de l'Échiquier et composée des plus hautes notabilités administratives et financières.

De 1792 à 1816, Pitt et ses successeurs empruntèrent ainsi 24 milliards, dont 9 furent versés dans la caisse spéciale de l'amortissement; ce qui réduisit à 15 milliards l'accroissement de la dette anglaise pendant cette période, et en porta le chiffre total à 20 milliards.

La dotation annuelle de l'amortissement avait acquis des proportions démesurées; elle avait atteint le chiffre

de 425 millions. On ne pouvait y pourvoir que par des emprunts continuels, opération ruineuse pour le Trésor, contraint de racheter à un cours plus élevé qu'il n'empruntait. On résolut de supprimer cette dotation; mais une vive controverse éclata au sein de la Chambre des communes : on prétendit que la dotation était attachée par un lien indissoluble aux emprunts qu'elle avait pour but d'amortir; qu'on ne pouvait l'en distraire sans enfreindre les engagements contractés, au nom du pays, envers les souscripteurs de ces emprunts; mais, à la suite d'une discussion approfondie, le droit de l'État fut proclamé et cessa de rencontrer des contradicteurs, soit dans le Parlement, soit dans la presse. Depuis 1829, l'Angleterre n'a plus employé au rachat de sa dette que l'excédant des recettes de chaque budget réalisé.

La dotation de l'amortissement en France est-elle assujettie à d'autres règles? C'est la loi du 28 avril 1816 qui l'a fondée en lui attribuant le revenu des postes. Si ce revenu était moindre de 14 millions, le Trésor devait payer la différence et y ajouter une somme annuelle de 6 millions. La dotation était donc en tout de 20 millions.

L'article 115 de cette loi est ainsi conçu :

« Il ne pourra, dans aucun cas et sous aucun prétexte, être porté atteinte à la dotation de la Caisse d'amortissement. Cet établissement est placé, de la manière la plus spéciale, sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative. »

La loi du 25 mars 1817 éleva la dotation de l'amortissement à la somme annuelle de 40 millions, en affectant à la Caisse, outre le produit net des postes, celui de l'enregistrement, du timbre et des domaines, ainsi que la nue propriété des bois de l'État avec la faculté d'en aliéner 150,000 *hectares*.

Enfin, la loi du 10 juin 1833 statua qu'à l'avenir tout emprunt, au moment de sa création, serait doté d'un fonds d'amortissement qui ne pourrait être au-dessous de 1 pour 100 du capital nominatif des rentes créées.

Cette loi décida, en outre, que les sommes destinées à l'amortissement seraient réparties entre les diverses rentes, suivant leur importance; qu'on ne rachèterait point celles dépassant le pair, et que la part due à ces dernières serait *mise en réserve*.

Or, à cette époque, le 5 pour 100, qui constituait la plus grande partie de la dette inscrite, était constamment au-dessus du pair. Il en résultait qu'une somme relativement minime, de 7 millions sur 44, était employée au rachat des rentes.

Les capitaux considérables provenant de ces réserves ainsi accumulées ne pouvaient demeurer longtemps sans emploi. De 1833 au 31 décembre 1847, diverses lois les firent servir à équilibrer les budgets, à réduire les anciens découverts du Trésor, et à contribuer au payement des travaux publics extraordinaires.

La révolution de 1848 suspendit entièrement l'action de l'amortissement, qui n'a été reprise que pendant un court intervalle, en 1858 et 1859.

Pour sauvegarder le principe de l'amortissement et maintenir intacte sa dotation, en échange des capitaux qui en ont été ainsi distraits tous les ans, la loi du budget prescrivait au ministre des finances de délivrer des bons du Trésor à la Caisse d'amortissement et de convertir ces bons en rentes nouvelles inscrites en son nom, mais qui ne pourraient être négociées.

Ces opérations fictives n'avaient d'autre résultat que de grossir nos budgets de recettes et de dépenses imaginaires et d'exagérer aux yeux des contribuables les charges qu'ils avaient à supporter. La loi du 11 juillet 1866 annula cette dette fictive, qui figurait au budget

pour 127,681,576 francs de rentes, et organisa l'amortissement sur de nouvelles bases. Elle assigna à cette Caisse, pour constituer sa dotation :

1° Les bois domaniaux avec le produit net des coupes ordinaires et les autres produits accessoires, ainsi que les sommes provenant des coupes extraordinaires et des aliénations de forêts qui pourraient être exceptionnellement autorisées par les lois;

2° La nue propriété des chemins qui doivent faire retour à l'État, le produit de l'impôt du dixième sur le prix des places et le transport des marchandises, et les sommes qui pourraient provenir du partage des bénéfices entre l'État et les chemins de fer;

3° Les bénéfices réalisés chaque année par la Caisse des dépôts et consignations;

4° Les arrérages des rentes achetées;

5° Les excédants de recettes du budget de l'État qui seraient affectés à cette destination.

La même loi mit à la charge de la Caisse :

1° Le payement annuel des intérêts, primes et amortissement des emprunts pour les canaux;

2° Les sommes que doit l'Etat pour le rachat de concessions de canaux et de ponts;

3° Les intérêts et l'amortissement des obligations trentenaires du Trésor;

4° L'avance des sommes que l'État s'était engagé à payer aux Compagnies de chemin de fer à titre de garantie d'intérêt.

Elle fixa à 20 millions par an le minimum des sommes que la Caisse serait tenue d'employer en achats de rentes qui devraient être immatriculées en son nom.

En cas d'insuffisance de ces ressources, il y serait pourvu par un prélèvement sur le budget de l'État.

Nous renvoyons au livre III l'exposé des résultats de cette loi jusqu'au 1er janvier 1870.

IV

BUDGETS DE 1867, 1868 ET 1869.

L'exercice 1867 s'était ouvert sous les auspices les plus favorables; on avait lieu d'espérer non-seulement que l'équilibre budgétaire obtenu en 1865 et 1866 se serait maintenu, mais que même l'excédant des recettes aurait suivi une progression proportionnée à celle des revenus, qui s'étaient élevés en moyenne, chaque année, de 70 millions.

Malheureusement les exigences politiques déjouèrent ces prévisions. La Prusse venait d'accroître en perfectionnant son armement la supériorité que lui donnaient l'énormité de ses forces militaires et la libre disposition d'un trésor secret considérable. Cet exemple était suivi par toutes les autres grandes nations de l'Europe. L'Empereur obéissait à une nécessité pressante en commençant, de son côté, la transformation du matériel de nos armées de terre et de mer, sans attendre l'autorisation législative. Cette dérogation au sénatus-consulte du 31 décembre 1861 fut sanctionnée par le Corps législatif; une loi du 1er août 1868 autorisa le ministre des finances à faire inscrire sur le grand-livre de la dette publique la somme de rentes nécessaire pour produire un capital de 429 millions qui servirent à combler les déficits des exercices 1867 et 1868, déficits occasionnés par l'accroissement des dépenses militaires et par le développement progressif des grands travaux extraordinaires.

Sur cette somme de 429 millions, celle de 97,061,453 francs a été reportée au budget de 1869.

Ce dernier budget a été définitivement réglé ainsi

qu'il suit, par la Cour des comptes :

Recettes	2,203,404,823 fr. 48 c.
Dépenses	2,145,431,255 fr. 78 c.
Excédant de recettes. .	57,973,567

Il est vrai qu'en retranchant de la recette les 97,061,453 francs ci-dessus, cet excédant se convertirait, au point de vue de l'équilibre budgétaire, en un découvert de 39,461,915 francs. Mais si l'on veut comparer cette situation à celle antérieure au rétablissement de l'Empire, ne faut-il pas déduire de cette

somme celle de.	25,019,115 fr.
employée en 1869 au rachat des rentes et prélevée sur les fonds de l'amortissement qui n'a jamais fonctionné sous le régime de la République de 1848, ce qui réduit le découvert réel de l'exercice 1869 à.	14,442,700 fr.
tandis que celui de l'exercice 1851 a été de	100,728,868 fr.

CONCLUSION

A la suite de cet exposé, dont tous les chiffres ont été extraits de documents officiels, nous pouvons apprécier en pleine connaissance de cause l'administration financière du second Empire à partir du 1er janvier 1852, jour où a commencé le gouvernement personnel de Napoléon III, jusqu'au 1er janvier 1870, où ce gouvernement a été remplacé par le régime parlementaire.

Nous remarquerons d'abord que pendant cette longue période on n'a eu à regretter aucune infraction grave dans le recouvrement des deniers publics, aucun détournement de fonds préjudiciable au Trésor, dont les intérêts ont toujours été sauvegardés par les garanties multiples qui les protégent contre l'infidélité des ordonnateurs et des comptables.

Quels ont été les résultats de cette administration sur la fortune nationale? En 1851, la dette consolidée était de . . . . . 230,768,222 fr.

Et la dette flottante de. 615,000,000

En 1869, la dette consolidée s'élevait à 347,398,800

Et la dette flottante à 921,000,000

Accroissement de la dette consolidée. 116,625,578

Et de la dette flottante 306,000,000

Augmentation totale en capital, environ deux milliards et demi.

Comparons-la à celle des revenus de l'Etat :

1° Principal des contributions directes :

En 1851	268,577,025 fr.
En 1869	332,439,520
Différence en plus	63,862,495

2° Impôts indirects :

En 1851	743,728,320
En 1869	1,325,605,014
Différence en plus	581,876,784

Augmentation totale des revenus de 1851 à 1869 645,739,279

qui suffisaient pour rembourser, en moins de six ans, la dette nouvelle, capital et intérêts.

Avons-nous besoin de rappeler que ce résultat n'est point dû à l'aggravation des impôts? En inaugurant le nouveau système commercial, le gouvernement a réduit l'impôt des douanes de plus de 100 millions par le dégrèvement des laines et des cotons à leur entrée en France, et la réduction des taxes sur les denrées coloniales. Il a été constaté par les commissions du budget et déclaré plusieurs fois à la tribune du Corps législatif, sans rencontrer de contradicteur, que les charges nouvelles créées par le gouvernement impérial ont été largement compensées par la réduction des impôts existants. Ces 645 millions, ajoutés aux revenus de l'État, ne proviennent que de l'accroissement prodigieux de la fortune publique et privée, sous un régime qui en a fécondé tous les éléments. Plus de 1,800 millions, prélevés sur les emprunts et sur les ressources annuelles des budgets, ont été affectés à la construction des chemins de fer, du réseau télégraphique, à l'amélioration des routes, des ports, des canaux.

Nous avons dit qu'en 1851, les voies ferrées en

exploitation n'avaient qu'une étendue de 3,544 kilomètres; leur revenu brut n'était que de 135 millions. En 1869, 16,966 kilomètres livrés à la circulation ont rapporté 720 millions.

Notre commerce extérieur s'est élevé, de 1,923,000,000 en 1851, à 6,228,000,000 en 1869. De là l'énormité des capitaux qui de toutes parts ont afflué sur nos marchés et contribué non-seulement à transformer Paris et la France entière, mais encore à construire les chemins de fer italiens, espagnols, suisses, russes, autrichiens.

On s'est étonné de la facilité avec laquelle la France a pu, sans s'appauvrir, payer à la Prusse les 5 milliards de l'indemnité. Les Anglais seuls, depuis le traité de commerce de 1860 jusqu'à la révolution du 4 septembre, ont versé en France plus de *trois milliards* en numéraire pour solder l'excédant du prix des denrées et des marchandises qu'ils nous ont achetées sur le prix de celles qu'ils nous ont vendues.

A quel taux faudrait-il calculer la plus-value acquise par la richesse territoriale, par la propriété bâtie, les usines, les manufactures, et n'est-ce pas surtout aux trésors accumulés sous l'Empire que nous devons, malgré nos désastres et les immenses sacrifices qu'ils nous ont imposés, d'être encore l'une des nations les plus riches de l'Europe ?

LIVRE III

ÉTUDE DU BUDGET DE L'ÉTAT.

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES.

Le mot *budget,* que nous avons emprunté aux Anglais, n'a été introduit dans notre comptabilité et dans nos lois que sous le Consulat, en l'an X.

Budget signifie dans le vieil idiome saxon *sac* ou *besace*. On désignait ainsi le sac ou portefeuille renfermant les pièces relatives aux recettes et aux dépenses de l'État, pièces que le chancelier de l'Échiquier présentait au Parlement.

En France, le budget se divise en budget *ordinaire,* budget *extraordinaire,* budget *sur ressources spéciales*. Les deux premiers concernent les recettes et les dépenses de l'État; le troisième, celles des départements et des communes. Nous expliquerons ultérieurement les motifs qui ont déterminé la réunion de ces trois budgets dans un vote d'ensemble. Des budgets spéciaux sont, en outre, annexés *pour ordre* à celui de l'État.

La division en budget ordinaire et budget extraordinaire a été établie pour la première fois, comme nous l'avons dit au livre II, par la loi du 2 juillet 1862. Le budget ordinaire comprend toutes les dépenses permanentes et obligatoires, et le budget extraordinaire, les dépenses temporaires et facultatives qui, sans être indispensables au fonctionnement des services publics,

sont commandées par l'honneur ou par les intérêts politiques de la France, ou bien ont pour but d'accroître la richesse nationale.

Le budget extraordinaire est l'objet d'une loi distincte qui lui assigne des ressources spéciales auxquelles vient s'adjoindre l'excédant des recettes du budget ordinaire sur les dépenses.

La durée du budget est conforme à celle de l'année : elle commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre. Les crédits non employés pendant cette période sont annulés. Néanmoins le gouvernement peut, jusqu'au 31 juillet de l'année suivante, ordonnancer les sommes applicables aux faits accomplis avant le 1er janvier précédent et opérer le payement de ces sommes jusqu'au 31 août. Ce qui distingue le budget de l'*exercice*, c'est que le budget se renferme, comme nous venons de le dire, dans les mêmes limites que l'année, et conséquemment n'a que *douze* mois, tandis que l'exercice en a *vingt*, puisqu'il se prolonge jusqu'au 31 août de la seconde année.

Voici les diverses épreuves que le budget subit :

Chaque ministre dresse l'état des crédits qu'il juge nécessaires à la marche des services de son département. Le ministre des finances reçoit ces états, joint au compte des dépenses celui des recettes présumées, et soumet les uns et les autres à ses collègues réunis en conseil sous la présidence du chef du pouvoir exécutif.

Le même ministre présentait, sous le gouvernement impérial, le projet ainsi délibéré, d'abord au conseil d'État, qui le discutait et le modifiait, s'il y avait lieu, puis au Corps législatif, où le projet suivait les mêmes phases que les autres projets de loi. Lorsqu'à l'expiration de l'exercice, le budget a reçu son entière exécution, les ministres publient, aux termes de la loi du

25 mars 1817, le compte des recettes et des dépenses de leur département. En outre, le ministre des finances est tenu de publier le compte général de son administration, embrassant toutes les opérations du budget réalisé.

Une autre loi, celle du 25 mai 1818, ordonne que le règlement définitif de ce budget soit sanctionné par la législature. Ce vote est précédé d'une double vérification.

En premier lieu, à la fin de chaque année, un décret rendu sur la proposition du ministre des finances nomme une commission composée de neuf membres choisis dans le sein du Sénat, du Corps législatif, du conseil d'État et de la Cour des comptes. Cette commission arrête le journal et le grand-livre de la comptabilité générale des finances au 31 décembre, et constate la concordance des comptes des ministres avec les résultats des écritures centrales des finances. Il est dressé procès-verbal de cette opération ; remise est faite de ce procès-verbal au ministre des finances, qui en donne communication au Sénat et au Corps législatif.

« Il est mis sous les yeux de la commission un tableau présentant, pour l'exercice clos dont le règlement définitif est proposé à la sanction législative, la comparaison des comptes publiés par les ministres, avec les résultats des comptes individuels soumis au jugement de la Cour des comptes.

« La commission procède à la vérification de ce tableau, qui est communiqué au Sénat et au Corps législatif, avec son rapport, par le ministre des finances.

« Ce rapport énonce les recettes et les payements faits pendant chaque année sur les exercices ouverts. » (Ordonnance du 10 décembre 1823.)

En même temps, la Cour des comptes, après avoir procédé à l'apurement des gestions des fonctionnaires

préposés au maniement des deniers publics, prononce, en audience solennelle, deux déclarations générales établissant la concordance de ses jugements sur ces gestions individuelles avec les comptes des ministres. La première de ces déclarations concerne le compte des finances pendant l'année; la seconde, celui de l'exercice. Cette dernière doit être antérieure au 1er septembre de l'année qui suit celle de la clôture de cet exercice. Dans le même délai, la Cour présente au chef du pouvoir exécutif un rapport où elle signale toutes les infractions qui peuvent avoir été commises par les ordonnateurs et par les comptables, ainsi que les améliorations et les réformes dont les lois financières lui paraissent susceptibles.

C'est après avoir été éclairé par ces divers documents que le Corps législatif règle d'une manière définitive le budget soumis, pour la seconde fois, à son contrôle.

Il n'existe aucun pays où la fortune publique, comme nous l'avons dit, soit entourée de garanties aussi nombreuses et aussi efficaces.

Nous examinerons successivement les recettes et les dépenses du budget ordinaire. Nous compléterons en même temps la comparaison que nous avons faite, au livre précédent, des exercices 1851 et 1869, en continuant à constater leurs résultats respectifs.

PREMIÈRE PARTIE

RECETTES DU BUDGET ORDINAIRE.

Ces recettes proviennent :
1° Des impôts directs;
2° Des impôts indirects
3° De revenus divers.

IMPOTS DIRECTS.

Les impôts directs sont ceux dont le percepteur, à l'échéance de chaque mois, exige le payement du contribuable mis en demeure par des avertissements. Ils sont au nombre de quatre :

L'impôt foncier;

L'impôt personnel et mobilier;

L'impôt des portes et fenêtres;

L'impôt des patentes.

Les trois premiers sont des impôts de *répartition*. Le Corps législatif fixe le contingent annuel de chaque département; la répartition en est faite d'après le revenu cadastral :

Entre les arrondissements, par le conseil général du département;

Entre les communes, par le conseil d'arrondissement;

Entre les contribuables, par les contrôleurs des contributions directes, assistés des répartiteurs.

L'impôt des patentes est, au contraire, un impôt de

quotité dont le montant varie, pour chaque contribuable, suivant des règles déterminées par des lois spéciales.

I

IMPOT FONCIER.

Cet impôt est assis, comme sa dénomination l'indique, sur les biens-fonds, terrains et propriétés bâties. Nous avons déjà dit, au livre Ier, que la loi du 1er décembre 1790 l'avait établi, en fixant le principal à 240 millions; c'était le cinquième du revenu foncier qu'on évaluait alors à 1,200,000,000 francs.

L'instruction qui accompagnait ce décret contenait la disposition suivante : « L'égalité proportionnelle dans la répartition est un principe fondamental en matière de contribution, et peut recevoir surtout une application exacte dans la contribution foncière, puisqu'elle repose sur des revenus susceptibles d'une évaluation précise. »

Mais ce principe, si solennellement proclamé, a-t-il été observé par le décret du 3 juin 1791, le premier qui ait assigné aux départements leurs parts respectives?

La division territoriale de la France n'avait eu lieu que depuis quinze mois; la loi qui l'avait constituée est du 4 mars 1790. Comment aurait-on pu connaître les forces productives de chacun de ces départements, puisqu'on n'avait encore procédé à aucune vérification? Le temps pressait; les caisses publiques étaient vides, les services en souffrance. Il fallait confectionner au plus tôt les rôles d'une contribution qui était exigible depuis le 1er janvier 1791, c'est-à-dire depuis cinq mois.

On fit la répartition presque au hasard. Le duc de la Rochefoucauld, président de la commission des finances, supplia l'Assemblée, au nom du salut public, d'accepter sans discussion ce travail qu'il qualifia de provisoire; car si un débat s'ouvrait, chaque député aurait voulu défendre les intérêts de son département, et l'on se serait jeté dans d'inextricables embarras. Le vote eut lieu instantanément et en silence; on se borna à affecter une somme de 10 millions au dégrèvement des localités qu'on aurait reconnu être surchargées; mais ce crédit demeura sans emploi au milieu de l'effroyable anarchie survenue, dès 1792, dans l'administration intérieure. D'ailleurs les contribuables, ayant alors la faculté de se libérer en assignats, supportèrent sans se plaindre cette inégalité; mais aussitôt que les payements ne furent plus reçus qu'en numéraire, les réclamations s'élevèrent de toutes parts.

Une loi du 26 thermidor an VI réduisit le principal à 210 millions.

L'empereur Napoléon Ier, à mesure que de nouveaux départements étaient annexés à la France, employait leur contingent à dégrever les anciens. Il en résulta que le nombre des départements ayant été réduit, en 1814, de 108 à 86, le principal de l'impôt foncier ne fut plus que de 172 millions.

En 1818, les plaintes se renouvelèrent si nombreuses et si pressantes qu'enfin le gouvernement et le pouvoir législatif sentirent la nécessité de résoudre cette grande question de la péréquation de l'impôt foncier. La disposition suivante fut insérée dans la loi du budget :

« Il sera présenté dans la prochaine session un nouveau projet de répartition de l'impôt foncier entre les départements. Les bases de cette répartition seront les résultats déjà obtenus par le cadastre, les notions fournies par la comparaison des baux, des ventes faites

dans diverses localités, et enfin tous les autres renseignements qui sont au pouvoir de l'administration et qui tendent à faire connaître l'étendue du territoire et la matière imposable de chaque département. »

L'opération dura trois ans. Voici les résultats de cette vaste et consciencieuse enquête :

Le revenu territorial de la France s'élevait à 1,580,000,000 francs. En prenant pour base le principal de la contribution immobilière, abstraction faite des centimes additionnels, quatre départements payaient du sixième au septième de leur revenu ; sept départements, du septième au huitième ; vingt-trois, du huitième au neuvième ; dix-huit, du neuvième au dixième ; cinq, du onzième au douzième ; quatre, du douzième au treizième ; quatre, du treizième au quatorzième ; un, du quatorzième au quinzième ; quatre, du quinzième au seizième ; un, du seizième au dix-septième ; et enfin un, du dix-septième au dix-huitième.

Après des constatations si précises, il paraissait naturel de répartir entre les départements le principal de l'impôt foncier proportionnellement à leur revenu ; mais cette mesure d'une justice rigoureuse aurait amélioré la situation des uns en aggravant celle des autres. Il y eut unanimité pour reconnaître qu'on ne pouvait procéder que par voie de dégrèvements. La somme que le ministre des finances déclara pouvoir retrancher de l'impôt sans compromettre les ressources de l'État était de 27,300,000 francs. Il proposait d'imputer 13,500,000 francs sur le principal, et 13,800,000 francs sur les centimes additionnels.

La réduction sur le principal fut répartie entre les cinquante-deux départements les plus grevés, conformément à un tableau annexé à la loi. On fit bénéficier tous les départements du reliquat ou soit des 13,800,000 francs. C'était un grand bienfait pour la

propriété immobilière; mais l'injuste inégalité acceptée à titre provisoire en 1791 n'était qu'à demi réparée; la situation de trente-quatre départements demeurait la même; cette inégalité était, pour la moitié d'entre eux, des deux cinquièmes environ et maintenait dans une proportion à peu près semblable les cinquante-deux départements qui venaient d'être dégrevés. Le principal s'élevait à 154,678,000 francs. Il fallait attendre, pour achever l'œuvre si heureusement commencée en 1821, que notre situation financière permît d'accorder à la propriété immobilière un nouvel allégement.

En 1849, le prince appelé à la présidence de la République, qui, même avec une autorité restreinte, avait ravivé les sources de la fortune publique et privée et ramené les capitaux dans les caisses de l'État, voulut dédommager en partie les propriétaires des sacrifices que la révolution de Février leur avait fait subir. Il présenta à l'Assemblée législative un projet de loi pour supprimer 17 centimes, sans affectation spéciale, qui, depuis plusieurs années, avaient été ajoutés à l'impôt foncier et dont le produit s'élevait à 27,200,000 francs. Cette proposition ne rencontra aucun contradicteur.

En même temps, on reconnut qu'il fallait préparer la péréquation de l'impôt par une fixation nouvelle du revenu imposable, ce qui fut ordonné par une disposition insérée dans la loi du 7 août 1850. Pendant trois années consécutives, la direction générale des contributions directes s'occupa avec un zèle infatigable à déterminer dans toute l'étendue du territoire le revenu net des propriétés immobilières. Elle évalua leur valeur vénale à 83,744,000,000, y compris 20 milliards pour les propriétés bâties. Le revenu net était de 2,600,000,000; le nombre des cotes foncières, de 12,390,000, et celui des propriétaires, de 7,846,000.

Enfin la proportionnalité de l'impôt entre les départements était représentée par les chiffres ci-après :

Tandis que le département le plus grevé payait 9 fr. 07 c., le moins chargé n'avait qu'une cote de 3 fr. 34 c., conséquemment inférieure de près des deux tiers à celle du premier. L'écart n'avait subi, depuis 1791, qu'une très-faible modification. Néanmoins, quoiqu'il soit de toute justice, d'après l'un des principes fondamentaux de 1789, garantis par la constitution de 1852, que l'impôt soit supporté proportionnellement aux facultés des contribuables, le gouvernement a toujours reculé devant la difficulté que présente la question des voies et moyens; il ne peut, en effet, opérer le nivellement de l'impôt foncier que de deux manières : ou en reportant sur les départements qui payent le moins, ce que les autres payent en plus; ou bien, sans aggraver la situation de ceux que la répartition primitive a favorisés, en ramenant par des dégrèvements partiels et successifs à des proportions équitables la cote des départements surtaxés en 1791 et dont les intérêts continuent à être lésés.

Le second mode est le seul praticable, ainsi qu'il a été reconnu en 1821; mais il suppose une situation financière où les recettes présentent un excédant sur les dépenses et laissent ainsi un fonds disponible, de telle sorte qu'en diminuant un impôt, on ne soit pas obligé d'en établir d'autres ou de grossir le chiffre des impôts existants. M. Magne, alors ministre des finances, dans un rapport adressé par lui à l'Empereur le 10 janvier 1857, déclarait :

1° Que l'impôt foncier était mal réparti;

2° Qu'il fallait rétablir la proportionnalité en dégrevant les départements surtaxés sans aggraver la position des autres.

Malheureusement l'état des finances n'a jamais per-

mis de réaliser cette promesse solennelle faite à la propriété foncière.

L'inégalité dans la répartition de cet impôt, qui subsiste entre les départements, a du moins presque entièrement cessé entre les propriétaires du même département par la confection du cadastre qui, décrété en 1790 avec l'impôt foncier, n'a commencé à recevoir son exécution que sous le gouvernement de Napoléon Ier.

Dès 1801, le premier consul ordonna, à titre d'essai, l'arpentage et l'évaluation des propriétés immobilières dans dix-huit cents communes choisies sur diverses parties du territoire. Cette grande mesure fut appliquée à la France entière par la loi du budget en date du 15 septembre 1807, qui régla en détail les formalités à remplir pour rendre définitives et obligatoires les matrices des rôles de chaque commune.

Ces dispositions ont été modifiées par des ordonnances rendues sous la Restauration et le gouvernement de Juillet. Ces deux gouvernements ont achevé cette œuvre immense. Plus de 160,000 kilomètres carrés ont été mesurés géométriquement, et plus de 100 millions de parcelles classées et leur revenu imposable déterminé, pour servir de base à la répartition de l'impôt foncier entre chaque propriétaire. L'ensemble de ces opérations accomplies avec une rigoureuse exactitude a coûté plus de 130 millions. Mais les partages, les ventes, les changements de culture altèrent sans cesse ce précieux travail, de telle sorte qu'après vingt ou trente ans, la division des parcelles ou leur réunion, les défrichements des bois, les transformations en prairies, jardins, vignobles, des terres ou à blé ou stériles, rendent presque illusoire la longue et dispendieuse entreprise dont le but était la péréquation de cet impôt entre les propriétaires de chaque commune. On a bien

pu, à l'aide des mutations effectuées sur les matrices par les contrôleurs des contributions directes, suivre la propriété dans les diverses mains où elle est passée, et inscrire sur les rôles les noms des nouveaux possesseurs; mais le revenu imposable restant le même, l'inégalité n'en subsiste pas moins.

Des géomètres ne pourraient-ils pas être chargés de constater, sinon annuellement, du moins à des intervalles périodiques, et sur des feuilles qui demeureraient annexées aux plans primitifs, les changements intervenus dans les divisions des immeubles? Le revenu imposable ne devrait-il pas également être revisé à des époques correspondantes? Ces diverses questions tant de fois agitées et restées toujours sans solution sont dignes de toute la sollicitude du législateur.

Le principal de l'impôt foncier a été en 1851 de.	160,458,645 fr.
et en 1869 de.	171,821,205
Accroissement.	11,362,560

Cet accroissement provient du nombre prodigieux de constructions faites sous l'Empire.

II

IMPOT PERSONNEL ET MOBILIER.

Cet impôt, décrété le 1er décembre 1790 par l'Assemblée constituante, devait, aux termes de la loi du 18 février 1791, « être levé en partie sur tous les habitants, et l'autre partie à raison des salaires publics et privés et des revenus d'industrie et de fonds mobiliers.

« La partie commune à tous les habitants avait pour base de répartition les facultés équivalentes à celles que

peuvent donner la qualité de citoyen actif, les domestiques, les chevaux et mulets de selle, les carrosses, cabriolets et litières, et la valeur annuelle de l'habitation suivant le prix du bail ou l'estimation qui en serait faite. L'autre partie aurait pour base les revenus évalués d'après la cote des loyers d'habitation. »

Ces diverses dispositions, lorsqu'on voulut les appliquer, rencontrèrent d'extrêmes difficultés; elles avaient surtout l'inconvénient de laisser une large part à l'arbitraire, exploité dans ces temps de troubles et de divisions politiques. Les municipalités, chargées de la confection des rôles, grevaient outre mesure ceux qu'on appelait *les riches*, et abusaient de la faculté d'exempter les prétendus indigents qu'ils se bornaient à inscrire à la fin des matrices. Ils amoindrissaient de cette sorte la matière imposable. Aussi l'assignation primitive de 60 millions fut-elle reconnue non moins exagérée que celle de 240 millions pour l'impôt foncier. La loi du 9 vendémiaire an VI la réduisit

à	50,000,000 fr.
celle du 11 frimaire an VIII à. . . .	40,000,000
et enfin la loi du 11 floréal an X à. .	32,000,000

Lorsqu'en 1814 la France rentra dans ses anciennes limites, le principal de la contribution personnelle et mobilière ne fut plus que de 27,280,000, ainsi qu'il résulte de la loi des finances du 23 septembre, même année.

Dès le 3 frimaire an VIII, la direction des contributions directes avait été chargée 1° de la rédaction des matrices des rôles, d'après le travail préliminaire des répartiteurs, exécuté avec leur concours; 2° de l'expédition des rôles individuels; 3° de la vérification des réclamations faites par les contribuables qui devaient être jugées par l'autorité administrative.

Aux bases incertaines et multiples que les lois anté-

rieures avaient établies pour l'assiette de cet impôt, la loi du 25 juillet 1820 substitua des règles moins compliquées; elle ordonna :

1° Que le contingent de la contribution personnelle de chaque arrondissement et de chaque commune serait fixé par le conseil général du département et par les conseils d'arrondissement, d'après le nombre des contribuables passibles de cette contribution, multiplié par le prix de trois journées de travail;

2° Que le contingent mobilier des départements, des arrondissements et des communes serait fixé d'après les valeurs locatives d'habitation.

Néanmoins l'expérience démontra que ces règles elles-mêmes étaient d'une application très-difficile. A la suite de plusieurs recensements et de diverses épreuves, la loi du 26 mars 1831, qui transforma cet impôt en impôt de quotité, souleva les réclamations les plus vives. La loi du 21 avril 1832 mit un terme à toutes ces vicissitudes. Nous allons en reproduire les dispositions principales :

« La contribution personnelle est réunie à la contribution mobilière. Elles seront établies par voie de répartition entre les départements, les arrondissements, les communes et les contribuables.

« Le contingent assigné à chaque département sera réparti entre les arrondissements par le conseil général, et entre les communes par les conseils d'arrondissement, d'après le nombre des contribuables passibles de la taxe personnelle et d'après les valeurs locatives d'habitation.

« La taxe personnelle se compose de la valeur de trois journées de travail. Le conseil général, sur la proposition du préfet, déterminera le prix moyen de la journée de travail dans chaque commune, sans pouvoir néanmoins la fixer au-dessous de cinquante centimes, ni au-dessus d'un franc cinquante centimes.

« Le directeur des contributions directes formera, chaque année, un tableau présentant, par arrondissement et par commune, le nombre des individus passibles de la taxe personnelle et le montant de leur valeur locative d'habitation.

« Les commissaires répartiteurs, assistés du contrôleur des contributions directes, rédigeront la matrice des rôles de la contribution personnelle et mobilière.

« Ils porteront sur cette matrice tous les habitants jouissant de leurs droits et non réputés indigents, et détermineront les loyers qui doivent servir de base à la répartition individuelle.

« Les parties de bâtiments consacrées à l'habitation personnelle devront seules être comprises pour l'évaluation des loyers.

« Dans les villes ayant un octroi, le contingent personnel et mobilier pourra être payé, en totalité ou en partie, par les caisses municipales, sur la demande des conseils municipaux adressée aux préfets. Ces conseils détermineront la portion du contingent qui devra être prélevée sur les produits de l'octroi, le surplus demeurant à la charge des contribuables, après déduction des faibles loyers que les conseils municipaux croiront devoir exempter de la cotisation. »

La loi de 1832, dont nous venons de reproduire les dispositions les plus importantes, n'a subi aucune modification.

Cet impôt a produit en 1869	52,749,078 fr. 20 c.
Il n'avait produit en 1851 que	35,473,253

III

IMPOT DES PORTES ET FENÊTRES.

Cet impôt a été établi par la loi du 4 fructidor an VII (24 novembre 1798) pour servir de complément à la contribution mobilière. Ce sont les locataires qui le supportent. Il est assis sur les portes et fenêtres dans les rues, cours ou jardins des bâtiments ou usines, exception faite des granges, bergeries, étables, greniers, caves et autres locaux non destinés à l'habitation des hommes, ainsi que des ouvertures des combles et toitures des maisons habitées.

Sont également exemptées les portes et fenêtres des bâtiments employés à un service public.

Le taux de la cotisation varie suivant la population des communes et la position des ouvertures.

L'exception établie pour les locaux servant aux usages agricoles fut étendue, par la loi du 4 germinal an XI (25 mars 1803), aux manufactures dont les propriétaires ne pouvaient être taxés que pour les fenêtres de leurs habitations personnelles et pour celles de leurs concierges et commis.

De nombreux recensements eurent lieu. Le premier ne fit recouvrer au Trésor que 15 millions. La loi des finances du 5 ventôse an XII (25 février 1804) fixa le principal à. . . . . 16,000,000 fr.

Il est porté au budget de 1869 pour la somme de. . . . . 38,652,733 fr.

et à celui de 1851 pour. 35,743,253

IV

IMPOT DES PATENTES.

Les décrets de l'Assemblée constituante des 17 mars, 1er et 27 avril 1791, abolirent les maîtrises et les jurandes qui avaient monopolisé le commerce et l'industrie, et en rendirent l'exercice entièrement libre, sous la seule condition de prendre des patentes passibles de taxes proportionnées au bénéfice de chaque profession.

Supprimées en 1793, les patentes furent rétablies par les lois des 22 juillet 1795, 23 août 1796 et 22 octobre 1798.

Le tarif de cette contribution se divise en droit fixe et en droit proportionnel. Le droit fixe varie suivant l'importance des professions et le nombre des habitants des localités où elles s'exercent. Le droit proportionnel est assis sur les loyers des bâtiments qui servent à l'habitation du patentable et à l'exploitation de son commerce.

La législation des patentes a subi de fréquentes modifications. Les dernières dispositions qui la régissent, insérées dans la loi des finances du 4 juin 1858, portent même que cette législation sera revisée tous les cinq ans. Le but que poursuivait l'empereur Napoléon III est indiqué en ces termes dans l'exposé des motifs de cette loi : « dégrever, dans de justes limites, les petits contribuables, combler des lacunes dans la législation des patentes et rectifier quelques-unes des bases actuelles de cotisation, dont le défaut d'équité ou d'inexactitude a été généralement reconnues... »

L'empereur attendait avec impatience que la situa-

tion du Trésor lui permît d'assurer le dégrèvement des petits contribuables et de réaliser ainsi les vœux exprimés plusieurs fois par la commission du budget.

Telle est la généreuse pensée qui a dicté surtout l'article 11 de cette loi, ainsi conçu :

« L'exemption des droits de patente, prononcée par la loi du 25 avril 1844 en faveur des ouvriers travaillant chez eux ou chez les particuliers sans compagnon apprenti, enseigne, ni boutique, est applicable aux ouvriers travaillant dans ces conditions pour leur propre compte et avec des matières à eux appartenant, comme à ceux qui travaillent à la journée ou à façon. »

Cet impôt, qui avait rapporté 19,000,000 francs en 1803, s'élevait à 26,000,000 en 1829. Le principal figure au budget de 1851 pour. . . 35,580,000 fr.
et à celui de 1869 pour la somme de 68,020,022
nonobstant les dégrèvements opérés en 1858; tant avait été puissante l'impulsion imprimée par le second Empire au commerce et à l'industrie!

V

A ces quatre impôts, qui depuis trois quarts de siècle forment la base la plus solide de notre système financier, on a plusieurs fois proposé de substituer ou d'adjoindre un cinquième impôt direct, l'impôt *sur le revenu*.

Rien de plus rationnel ou de plus juste en apparence que d'exiger de chacun des membres du corps social l'abandon d'une faible partie de son revenu pour sub-

venir aux dépenses publiques, proportionnellement à ses facultés. Cette charge étant imposée à l'universalité des citoyens, les seuls indigents exceptés, ces cotes relativement minimes enrichiraient le Trésor par leur multiplicité, sans atténuer sensiblement les ressources individuelles. N'est-ce pas à l'*income-tax* que l'Angleterre doit la prospérité de ses finances? Ne retire-t-elle pas de ce produit, chaque année, un excédant de recettes qu'elle emploie au rachat des rentes consolidées?

Tels sont les principaux arguments invoqués par les partisans de cet impôt, qu'ils n'ont pu néanmoins jusqu'ici faire accepter par aucun gouvernement. Quelle est la cause de l'invincible répulsion que leur théorie si séduisante rencontre en France?

Et d'abord, il a fallu pour déterminer l'Angleterre elle-même à subir ce fardeau en 1798, non-seulement l'immense crédit dont William Pitt jouissait à cette époque, mais encore la nécessité d'acheter par des subsides le secours des armées étrangères contre la Révolution française; tous les autres expédients avaient été épuisés. Le budget s'accroissait d'année en année de plus d'un demi-milliard; il atteignait, en 1813, le chiffre colossal de 4,347,000,000.

Le parlement ne vota l'*income-tax* que comme impôt de guerre et pour un an seulement. A peine la paix avait-elle été conclue en 1815, qu'il s'empressa d'en prononcer l'abolition. S'il consentit à le rétablir en 1842, ce fut à cause d'un déficit de 240,000,000 qui s'était révélé tout à coup. Un célèbre financier anglais, *Mac Culloch* (*Treatise on the principes of the taxation*), déclare *que l'income-tax entraîne plus d'irritation et de fraude pour les* 5,000,000 *de livres sterling qu'il produit que l'excise pour les* 14,000,000 *qu'elle procure à l'État.*

En effet, la base en est évidemment défectueuse; c'est le contribuable qui fixe lui-même le montant de sa cote par une déclaration assermentée, et le fisc n'a contre la mauvaise foi de la partie intéressée que la ressource presque toujours illusoire d'une enquête secrète et d'une condamnation à une amende, dans le cas où de cette enquête résulte la fausseté de la déclaration. Si la fraude n'est pas plus fréquente, on le doit uniquement aux mœurs de nos voisins qui ne séparent point leurs intérêts de ceux du gouvernement, et à la concentration des fortunes entre les mains de deux puissantes aristocraties mobilière et commerçante qui se croiraient déshonorées par des déclarations mensongères ayant pour but de diminuer une taxe peu onéreuse en raison de leurs immenses richesses.

Peut-on espérer la même bonne foi de la part des contribuables français? Ne les a-t-on pas vus, dans tous les départements, réduire à des proportions dérisoires les produits de leurs propriétés territoriales en les déclarant aux employés du cadastre? Que serait-ce, s'ils avaient à s'expliquer sur les profits toujours si incertains des professions? Comment exiger d'un commerçant, d'un industriel, d'un banquier, qu'il révèle le secret de ses affaires, au risque de compromettre son crédit? Comment évaluer le passif qui serait nécessairement retranché du calcul des bénéfices?

Aussi l'impossibilité d'établir l'assiette de cet impôt en France par le mode accepté en Angleterre fut-elle reconnue par la commission qui, en septembre 1848, rendit compte à l'Assemblée constituante de l'examen d'un projet de loi qu'avait présenté M. Goudchaux, ministre des finances, pour imposer le revenu des biens mobiliers seulement. Son successeur, M. Passy, retira ce projet dès son entrée en fonction.

On ne pourrait se dispenser de confier la répartition

à des commissaires; mais dans un pays agité par tant de révolutions, où plusieurs partis se disputent le pouvoir, quel danger n'y aurait-il pas à livrer à l'un de ces partis une arme dont il pourrait se servir pour ruiner ses adversaires?

L'avantage inappréciable des quatre impôts qui, malgré leurs imperfections, ne soulèvent, au point de vue général, aucune objection sérieuse, c'est de reposer sur des données certaines, le sol, les bâtisses, des professions pratiquées au grand jour, avantage qui manque à l'impôt sur le revenu; c'est ce qui l'a fait repousser, même par l'Assemblée constituante de 1848, l'un de ses membres ayant repris le projet de M. Goudchaux.

D'ailleurs, on ne pourrait l'admettre sans modifier profondément notre système financier, pour placer nos contribuables dans les mêmes conditions que ceux de l'Angleterre.

L'impôt foncier voté par le Parlement n'excède pas. . . . . 50,000,000 fr.

Nous avons vu que le principal seul est en France de 171,000,000

Il n'y a en Angleterre, en dehors de l'*income-tax* ou contribution personnelle et mobilière, ni contribution des portes et fenêtres, ni patentes, ni impôt sur les valeurs mobilières. Il faudrait pour assimiler les contribuables français à ceux de l'Angleterre, retrancher des recettes de notre budget plusieurs centaines de millions qu'on aurait bien de la peine à retrouver dans le produit de l'*income-tax*, à moins d'en faire un impôt tellement onéreux qu'il dépopulariserait le gouvernement assez imprudent pour l'établir.

IMPOTS INDIRECTS.

Les impôts indirects sont ceux qui, au lieu d'être payables chaque mois comme les impôts directs, ne peuvent être exigés que dans certains cas, déterminés par des lois spéciales. Les plus importants de ces impôts sont :

L'enregistrement;
Le timbre;
Les douanes;
Les contributions indirectes,
Et les postes.

I

ENREGISTREMENT.

La régie de l'enregistrement a été établie dans le double but d'asseoir sur des bases solides le droit de propriété et les autres droits résultant des contrats, et de procurer en échange au gouvernement l'une des recettes les plus considérables du budget.

Nous n'avons à examiner l'enregistrement qu'au point de vue financier.

Cet impôt existait dans l'ancienne monarchie sous les dénominations de *contrôle, insinuation, scel, centième denier des immeubles, ensaisinement*. La loi de l'Assemblée constituante en date du 19 décembre 1790 modifia profondément ces droits, qu'elle transforma en droits d'*enregistrement* et de mutation, auxquels la loi du 27 juin 1795 adjoignit les droits d'hypothèque.

La loi organique du 19 décembre 1790 a reçu de

nombreuses modifications, dont les principales sont consignées dans les lois des 12 décembre 1798 et 28 avril 1816. Les droits primitifs ont été considérablement augmentés et accrus d'un *décime* qui, établi d'abord temporairement pour subvenir aux frais de la guerre, est devenu permanent. On a même, dans des circonstances pressantes, voté un *second décime,* en y ajoutant quelquefois un *demi-décime.*

Les droits d'enregistrement s'appliquent aux actes publics et privés, aux jugements, aux titres, quittances, ainsi qu'aux successions. Les uns sont fixes, les autres proportionnels. Si la formalité de l'enregistrement n'est pas remplie, ou si les droits de succession ne sont pas acquittés dans les délais prescrits, la régie traduit en justice les retardataires, qui sont condamnés au payement d'un double droit.

Cet impôt a produit en 1851. . 207,401,000 fr.
et en 1869. 368,605,786

II

TIMBRE.

Cet impôt existait sous les Romains ; la 44e novelle de Justinien renferme des dispositions qui le concernent.

Un édit de Louis XIV, du 19 mars 1683, l'a introduit en France sous la dénomination de *formules*. Les lois du 18 février 1791, 1er août 1796, 24 avril et 3 novembre 1798, l'ont établi sur de nouvelles bases et appliqué aux actes des notaires, huissiers, greffiers, aux jugements, aux registres de l'état civil, et généralement à tous les titres, originaux ou copies, contenant

obligations, décharges, et pouvant être produits en justice.

Le timbre est *fixe* ou *proportionnel*. Sont assujettis au droit proportionnel en raison des sommes qu'ils énoncent, les billets à ordre, mandats, lettres de change et autres effets de commerce.

Cet impôt est porté au budget réalisé de 1869 pour. . . . . 89,316,128 fr.

Il ne figure à celui de 1851 que pour. 51,428,000

III

DOUANES.

On appelle *douanes* les barrières établies aux frontières de terre et de mer pour la perception des droits auxquels certaines denrées et marchandises sont assujetties, à l'entrée ou à la sortie, par les lois ou par des conventions internationales.

Ces droits étaient connus dans l'ancienne monarchie sous la dénomination de *traites*. Les décrets de l'Assemblée constituante des 5 novembre et 25 décembre 1790 abolirent ces taxes, qui existaient non-seulement aux frontières, mais encore dans l'intérieur du royaume, de province à province, et opposaient des obstacles sans nombre au développement de l'industrie et du commerce. Ces décrets substituèrent *aux traites* un tarif uniforme qui a subi de nombreuses modifications, mais qui est encore exécutoire dans tous les cas où il n'y a pas été dérogé par des dispositions spéciales.

L'impôt des douanes, quoique allégé, surtout par les traités de commerce de 1860, a toujours de nombreux

et ardents adversaires; les économistes se partagent entre le système de la *protection* et celui du *libre échange*. L'application absolue de l'un ou de l'autre de ces systèmes peut donner lieu à de graves inconvénients, entraver l'industrie indigène ou nuire aux consommateurs, en exagérant le prix des denrées ou des marchandises. Le législateur doit, autant que possible, concilier, dans une juste mesure, ces divers intérêts et ne réformer ou supprimer les tarifs qu'après une étude approfondie de la situation industrielle et commerciale.

Les droits de douane se divisent en droits d'importation et d'exportation; ils comprennent aussi les droits de navigation perçus dans les ports maritimes et dont nous croyons inutile d'énoncer la nomenclature. Malgré la réduction des droits de douane opérée par les traités de 1860, l'impulsion imprimée au commerce et à l'industrie sous le gouvernement impérial a maintenu la supériorité des recettes sur celles antérieures à 1852. En effet, le produit s'est élevé

en 1869 à.	193,226,227 fr.
tandis qu'il n'avait été en 1851 que de.	156,956,000

IV

CONTRIBUTIONS INDIRECTES.

Ces contributions forment une branche des impôts indirects et sont régies par une direction spéciale faisant partie du ministère des finances. Elles se perçoivent sur les boissons (vin, bière, eau-de-vie, liqueurs), ainsi que sur les sels fabriqués à l'intérieur.

Les droits qui frappent les sels provenant de l'étranger sont recouvrés par la direction des douanes.

Les contributions indirectes se perçoivent également sur le sucre indigène, les tabacs et sur les poudres à feu. Elles comprennent aussi quelques autres taxes moins importantes.

L'impôt des boissons, comme nous l'avons dit au livre Ier, faisait partie, dans l'ancienne monarchie, des impôts dénommés *aides*. Aboli en 1790, il fut rétabli par la loi du 23 février 1804, et compris au nombre des *droits réunis*. C'est l'un des impôts les plus productifs.

Le sucre indigène, extrait des betteraves, n'a été soumis à l'impôt qu'à l'époque où le procédé de fabrication ayant été perfectionné, il a pu soutenir la concurrence du sucre des colonies. Il fournit actuellement une ressource précieuse au Trésor.

Nous avons expliqué au livre Ier l'origine de l'impôt du tabac. C'est l'un des plus légitimes, puisqu'il est volontaire, et que chacun peut, sans préjudice, s'en interdire l'usage. L'État en a le monopole. Il s'est également réservé celui de la fabrication et de la vente des poudres à feu dans l'intérêt de la sécurité publique.

La recette totale des contributions indirectes a été en 1869 de. . . . . 660,358,787 fr.

Elle n'est portée au budget de 1851 que pour. 308,733,000

V

POSTES.

Le service des postes n'avait d'autre objet, dans l'origine, que le transport des dépêches du souverain, qui fit bientôt participer tous ses sujets aux avantages de cette entreprise, et en retira une précieuse ressource pour le Trésor.

Ce service, effectué d'abord par des courriers à cheval, ne tarda pas être confié à des officiers du roi, investis de priviléges considérables, sous le titre de *maîtres de poste,* qui, pour rendre la correspondance plus active, remplacèrent ces courriers à cheval par des voitures, en établissant des relais réguliers. On les plaça sous les ordres d'une administration spéciale qui fixa le prix des lettres en raison de leur poids et des distances, et étendit sa surveillance au transport des voyageurs et des marchandises par les messageries et par le roulage [1].

La révolution de 1789 supprima les priviléges qu'un édit de 1715 avait conférés aux maîtres des postes. Le décret de l'Assemblée constituante du 19 août 1790 ordonna que les postes aux lettres, les postes aux chevaux et les messageries, jusqu'alors administrées séparément, seraient régies par un directeur et quatre administrateurs que le roi nommerait. L'Assemblée autorisa l'exécution provisoire jusqu'au 31 décembre 1791 des règlements et des traités existants, en se réservant toutefois de rectifier avant ce terme, sur les instructions fournies par le pouvoir exécutif.

[1] La taxe des lettres a été rendue uniforme sans avoir égard aux distances.

Les règlements que cette loi avait annoncés furent arrêtés et rendus publics par deux proclamations du roi des 10 et 24 avril 1791, et par les décrets des 10 juillet, 20 août, même année. Cette organisation a reçu de nombreuses modifications sous tous les gouvernements, soit par des lois et décrets, soit par des traités internationaux concernant notre correspondance avec les pays étrangers. Nous ne pourrions les énumérer sans excéder les limites d'une étude financière. Nous nous bornerons à constater que l'impôt des postes, y compris la taxe sur les envois d'argent, a produit en 1869. . . . . 94,628,615 fr.

Ce produit n'avait été en 1851 que de. 45,815,000

REVENUS DIVERS.

Les recettes du budget ordinaire, indépendamment du produit des impôts directs et indirects, se composent de revenus divers que nous nous dispenserons d'énumérer. On en trouvera le détail au compte général de l'administration des finances, exercice 1869, ainsi que celui du rendement des domaines et de la portion du produit des forêts non affectée à l'amortissement.

La totalité des recettes du budget ordinaire de 1869 s'est élevée à . . . . . 1,762,947,606 fr.

SECONDE PARTIE

DÉPENSES DU BUDGET ORDINAIRE.

Le budget des recettes, que nous venons d'analyser, nous a fait connaître le système de nos impôts et les ressources qu'il procure au Trésor.

Le budget des dépenses détermine l'emploi de ces ressources; il assure l'exécution des engagements de l'État et pourvoit au payement de la dette publique et dotation,

Aux dépenses des services ministériels,

Et aux frais de régie, de perception des impôts, ainsi qu'aux remboursements et restitutions.

I

DETTE PUBLIQUE ET DOTATIONS.

DETTE PUBLIQUE.

Cette dette se subdivise ainsi :

Dette consolidée,
Dette flottante,
Dette viagère.

DETTE CONSOLIDÉE.

La dette consolidée est celle qui a été contractée par l'État, sous la condition expresse d'acquitter les intérêts des sommes empruntées, sans obligation d'en rembourser le capital. Dès lors, le créancier ne peut

rentrer dans ses fonds qu'en vendant son titre; il le négocie à la Bourse par le ministère d'un agent de change, et il subit les fluctuations journalières de ce marché, si impressionnable et si mobile.

Ce mode de placement offre tant d'avantages par la certitude et la facilité du recouvrement de l'intérêt à jour fixe, que dans le cas où le crédit du Trésor est solidement établi et le numéraire abondant, le prix de la rente en excède souvent le capital.

Quelle est l'origine de la dette consolidée?

La puissance financière des États a pour fondements les impôts et les emprunts. Dans les pays bien administrés, les impôts doivent être établis de manière à laisser le budget, à sa clôture, non-seulement en équilibre, mais encore avec un excédant de recette destiné à subvenir aux besoins imprévus.

L'Angleterre possède depuis longtemps ce précieux avantage. La France, sauf de très-rares exceptions, ne l'a obtenu que sous le premier Empire.

Mais si les impôts doivent supporter seuls les charges annuelles, leur produit ne saurait suffire, lorsque des circonstances impérieuses exigent l'emploi presque instantané de sommes considérables, comme les préparatifs d'une guerre imminente ou de grands travaux extraordinaires. Dans cette double hypothèse, il faut ou posséder un trésor, fruit d'économies lentement accumulées, ou recourir aux emprunts. La Prusse, depuis le règne du père de Frédéric le Grand, a toujours eu la précaution de se ménager la première de ces ressources.

A cette stérile accumulation de capitaux enlevés à la circulation, l'Angleterre a préféré des emprunts qu'elle a pu contracter sans peine et à des conditions peu onéreuses, soit à la faveur du crédit illimité que lui avait acquis une exactitude scrupuleuse à remplir ses enga-

gements depuis plus d'un siècle, soit en raison des richesses répandues dans toutes les classes par l'industrie, le commerce et une agriculture perfectionnée. Nous avons vu au livre II que ces emprunts, réalisés en aliénant des rentes, lui ont procuré en 1786 3 *milliards*, et de 1792 à 1816, dans la guerre contre la France, 24 *milliards*, dont 9 furent affectés à l'amortissement.

Les rentes ainsi créées, dont le capital n'est jamais exigible, constituent la *dette consolidée*. La première émission a eu lieu en 1697.

Ces sortes de valeurs n'ont été d'abord créées en France que pour liquider le passif de l'ancienne monarchie et des premières années de la révolution de 1789, et pour faire cesser la confusion des titres. C'est dans ce double but que les rentes 5 pour 100 ont commencé à être inscrites sur le grand-livre de la dette publique, en vertu de la loi du 24 août 1793. Elles étaient tellement dépréciées dans l'origine que l'on a pu, avant le Consulat, pour une somme inférieure à 10 francs, acheter un titre de 5 francs de rente, tandis que le cours dépassait le pair en Angleterre.

Le crédit ayant été rétabli par l'Empire et la Restauration, des emprunts ont été réalisés en rentes 5 pour 100 au cours moyen de 67 francs, en 1817 et 1818, pour acquitter les frais des invasions.

Les rentes 5 pour 100 avaient été éteintes par la conversion opérée en exécution du décret du 14 mars 1852. Des rentes nouvelles n'ont été émises à ce taux que postérieurement à la chute du second Empire.

Les rentes 4 1/2 pour 100, substituées aux rentes primitives 5 pour 100 en vertu du décret précité de 1852, ont été réduites, par la conversion que la loi du 12 février 1862 avait autorisée comme nous l'avons dit au livre II, à la somme de . . . . . 37,445,729 fr.

Il n'y a eu de rentes émises au 4 pour 100 que par

Lorsque les découverts des budgets deviennent, par leur accumulation, trop considérables, on en réduit le chiffre par des émissions de rentes consolidées, de crainte que le Trésor ne puisse satisfaire, à jour fixe, aux remboursements des capitaux que les créanciers peuvent réclamer simultanément, ce qui arrive presque toujours lorsqu'une crise éclate, ce qui a eu lieu notamment aussitôt après la révolution de 1848.

Les budgets n'énoncent jamais que les intérêts de la dette flottante. Ces intérêts s'élevaient le 31 décembre 1851 à. . . . . 22,589,086 fr.
A la fin de 1869 à. 26,767,097

III

DETTE VIAGÈRE.

Les anciennes rentes viagères sont le reste des emprunts qui ont été contractés dans les dernières années du dix-huitième siècle, et que l'on avait le droit d'asseoir même sur quatre têtes; c'est pour ce motif qu'elles ne sont pas encore entièrement éteintes. Elles étaient portées au budget de 1851 pour la
somme de. . . . . 1,462,203 fr.
Elles se trouvaient réduites le 31
décembre 1869 à. 242,303

Les autres rentes viagères inscrites sur le grand-livre sont des pensions accordées à divers titres. Elles ne se montaient en 1851 qu'à la somme de 40,219,861 francs, et s'élevaient en 1869, après que la loi de 1853 avait mis à la charge de l'État toutes les pensions civiles, à 90,910,172 fr.

Si l'on ajoute au payement des dettes consolidée,

flottante et viagère, les intérêts d'autres capitaux remboursables, comme les intérêts des cautionnements, le rachat des péages du Sund et des Belts, etc., la dette publique portée au budget définitif s'élevait en totalité à. . . . . 477,682,244 fr.

La même dépense ne montait en 1851 qu'à . . . . . 226,563,464 déduction faite du fonds d'amortissement qui, à cette époque, était purement fictif.

DOTATIONS ET DÉPENSES DES POUVOIRS LÉGISLATIFS.

I

DOTATIONS.

Elles sont au nombre de deux :

La liste civile de l'Empereur;

La dotation des princes et princesses de la famille impériale.

La liste civile de l'Empereur, ainsi que nous l'avons dit au livre II, avait été fixée, pour toute la durée du règne, à la somme annuelle de 25 millions par le sénatus-consulte du 12 décembre 1852.

L'Empereur jouissait, en outre, du revenu des bois de la couronne, que l'on évaluait à 3 millions; mais, la liste civile, ainsi dotée, avait des charges lourdes et nombreuses à supporter. Indépendamment de celles que nous avons énoncées au livre II, il fallait remplacer le mobilier des châteaux, presque entièrement détruit par la révolution de Février. La valeur de ce mobilier s'élevait, sous le premier Empire, à 40 millions; elle n'était plus que de 18 millions à la chute de Charles X, et l'envahissement des palais par les bandes dévastatrices, en 1848, avait réduit la valeur de ce mobilier de plus de moitié.

Quant aux 1,500,000 francs alloués aux princes et princesses de la famille impériale, ils furent portés au chiffre de 2,200,000 francs, lors du mariage du prince

Napoléon avec la princesse Clotilde, par le sénatus-consulte du 28 février 1859, afin d'élever à 1 million la part du prince Napoléon qui n'était que de 300,000 fr. Cette allocation était conforme aux précédents.

Lorsque le duc de Berry et le duc d'Orléans se marièrent, 1 million fut ajouté à leur dotation qui était déjà de 2 millions pour le premier et de 1 million pour le second. Au décès du prince Jérôme, l'allocation votée par le Sénat en 1859 fut ramenée au chiffre primitif de 1,500,000 francs, que l'Empereur répartit ainsi, en usant du droit que les deux sénatus-consultes lui avaient conféré de faire cette répartition :

Au prince Napoléon 1 million, et à la princesse Mathilde 500,000 francs.

II

DÉPENSES DES POUVOIRS LÉGISLATIFS.

La dotation des sénateurs et l'indemnité allouée aux députés ont été réglées, comme nous l'avons dit au livre II, par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852.

Quant aux dépenses administratives, chaque assemblée fixe les siennes à la suite d'une discussion en comité secret; si on les comprend au vote général du budget, ce n'est qu'une simple formalité.

La dépense totale s'est élevée en 1869 :

Pour le Sénat, à . . . . . 6,685,000 fr.

Et pour le Corps législatif, à . . . 6,492,500

Il faut ajouter à ces dotations, pour la Légion d'honneur, un supplément de. . . . . 11,747,030 fr.

La dette publique et les dotations figurent au budget réalisé de 1869 pour la somme de 529,107,774 fr.
Cette dépense ne s'était élevée en 1851 qu'à 335,689,434

SERVICES MINISTÉRIELS.

Il ne nous paraît pas nécessaire pour le but que nous nous proposons, celui de donner une connaissance générale du budget de l'État, d'énoncer en détail les crédits affectés à chaque département ministériel. Nous nous bornerons à des explications succinctes sur leur organisation et sur celle des corps administratifs ou judiciaires qui s'y rattachent.

I

MINISTÈRE D'ÉTAT.

L'organisation de ce ministère, créé par décret du 22 janvier 1852, pour rendre plus libre, comme nous l'avons dit au livre II, l'exercice du gouvernement personnel du chef du pouvoir exécutif, a été plusieurs fois modifiée. L'administration des beaux-arts et tous les services du ministère de l'instruction publique qui ne touchaient pas directement à l'enseignement ou aux établissements spéciaux de l'Université, avaient été placés dans les attributions du ministre d'État, ainsi que la direction des haras, par décret du 24 novembre 1860. Ils en furent distraits par celui du 23 juin 1863.

Enfin un troisième décret, rendu le 17 juillet 1869, a supprimé ce ministère, en transférant au ministère de la justice les services législatifs, les seuls qu'il avait

conservés. Les dépenses déjà effectuées ont été confondues, dans le règlement définitif du budget de 1869, avec celles du ministère de la justice.

II

MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET DES CULTES.

Les services des cultes qui avaient été annexés au ministère de l'instruction publique furent placés sous les attributions du ministre de la justice par décret du 23 juin 1863. Nous en ferons l'objet d'un examen séparé.

Le budget du ministère de la justice comprend notamment les crédits affectés :

Aux cours et tribunaux;
Au conseil du sceau;
Au conseil privé;
Au conseil d'État.

COURS ET TRIBUNAUX.

L'organisation judiciaire embrasse dans son vaste ensemble :

La cour de cassation;
Les cours impériales;
Les tribunaux de première instance;
Les tribunaux de commerce;
Les justices de paix.

COUR DE CASSATION.

La cour de cassation, placée au sommet de la magistrature comme gardienne de sa dignité et des lois, a été organisée par le décret de l'Assemblée constituante du 1er décembre 1790.

Cette cour statue sur les pourvois en cassation formés contre les jugements rendus en dernier ressort, soit au civil, soit au criminel, sur les demandes de renvoi d'un tribunal à un autre pour cause de suspicion légitime, sur les conflits de juridiction, sur les demandes de prise à partie contre un tribunal entier.

Elle ne connaît pas du fond des affaires et n'annule les jugements que pour cause de violation des lois ou excès de pouvoir, et renvoie, en ce cas, devant un autre tribunal.

Elle a droit de censure et de discipline sur les cours impériales et peut, pour des causes graves, si elle en est saisie par le ministre de la justice, suspendre et même déclarer déchus de leurs fonctions les juges inamovibles.

Elle se compose d'un premier président, de trois présidents de chambre, de quarante-cinq conseillers, d'un procureur général, de six avocats généraux et d'un greffier en chef.

COURS IMPÉRIALES.

Instituées par la loi du 27 ventôse an VIII sous le titre de tribunaux d'appel, les cours impériales ont reçu cette dénomination de la loi du 20 avril 1810. Elles statuent sur les appels formés contre les jugements

rendus en premier ressort par les tribunaux de première instance et par les tribunaux de commerce.

Les cours impériales se divisent en plusieurs chambres dont l'une, sous le titre de chambre des mises en accusation, prononce, lorsqu'il y a lieu, le renvoi des prévenus de crimes ou délits devant les cours d'assises ou les tribunaux correctionnels.

Les cours d'assises, lorsqu'elles siégent au chef-lieu de la cour, sont composées d'un conseiller président et de deux conseillers assesseurs, et lorsqu'elles se réunissent au siége d'un tribunal de première instance, deux des juges de ce tribunal remplacent les conseillers assesseurs.

Les cours d'appel sont au nombre de vingt-six, et ont chacune un premier président, des présidents de chambre, des conseillers dont le nombre varie, un procureur général, des avocats généraux et des substituts donc le nombre varie également, un greffier en chef, et un commis greffier.

TRIBUNAUX DE PREMIÈRE INSTANCE.

Ces tribunaux ont été institués par la même cour et le même décret que les cours impériales et établis au chef-lieu de chaque département et de chaque arrondissement.

Ils connaissent de toutes les affaires civiles qui ne sont point de la compétence des juges de paix, et des appels formés contre les sentences que ces magistrats ont prononcées en premier ressort.

Ils jugent également tous les prévenus des délits correctionnels.

Ces tribunaux sont composés d'un nombre de magis-

trats proportionné à celui des affaires qui leur sont habituellement déférées.

Ils ont un président et des vice-présidents, lorsqu'ils sont divisés en plusieurs chambres; des juges titulaires et suppléants tous inamovibles, dont l'un, désigné par le ministre de la justice, est chargé de l'instruction des crimes et délits; un procureur impérial, assisté d'un ou de plusieurs substituts; un greffier et des commis greffiers.

TRIBUNAUX DE COMMERCE.

Ils ont été institués par la loi du 24 août 1790. Le gouvernement les établit dans les villes où le commerce a pris un développement considérable. Ils connaissent de toutes les affaires commerciales, même entre les personnes qui ne se livrent pas habituellement au commerce. Dans les arrondissements où il n'existe point de tribunal de commerce, ces affaires sont portées devant le tribunal de première instance.

Les tribunaux de commerce sont composés au moins de trois juges, nommés par les commerçants notables de l'arrondissement, dont le ministre du commerce fait dresser la liste sur la présentation du préfet.

Leurs fonctions sont gratuites.

DES JUSTICES DE PAIX.

Les justices de paix ont été organisées par le décret du 16 août 1790, au chef-lieu de chaque canton.

Au civil, les juges de paix connaissent de toutes les actions personnelles ou mobilières jusqu'à concurrence de deux cents francs, et, quelle que soit la valeur, de

nombreuses contestations définies par le Code de procédure et les lois subséquentes, contestations qui présentent un caractère d'urgence ou sont d'une solution facile.

Au criminel, ils remplissent les fonctions d'officiers de police judiciaire et se constituent en tribunal de simple police pour statuer sur les contraventions commises dans leur canton.

Ils sont assistés de juges suppléants et d'un greffier.

III

CONSEIL DU SCEAU DES TITRES.

Ce conseil, constitué par une ordonnance royale du 14 juillet 1814, supprimé par la République de 1848, et rétabli sous l'Empire, se compose de sénateurs et de membres du conseil d'État et de la cour de cassation, nommés par l'Empereur.

Il émet son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises par le ministre de la justice, concernant :

1° La vérification et la transmission des titres et des distinctions honorifiques;

2° Les autorisations de porter les décorations étrangères;

3° Les additions de noms.

IV

CONSEIL PRIVÉ.

Le conseil privé a été institué, sous le second Empire, par décret du 1er février 1858. Les membres en sont choisis par l'Empereur, qui le consulte sur les questions d'une importance exceptionnelle.

Le conseil privé devient, avec l'adjonction des deux princes français, conseil de régence dans le cas où l'Empereur n'en aurait pas nommé un autre.

Un décret du 4 juin 1860 attribue un traitement de cent mille francs aux membres du conseil privé qui n'exercent pas de fonctions rétribuées par l'État ou par la liste civile.

V

CONSEIL D'ÉTAT.

L'institution du conseil d'État est aussi ancienne que celle de la monarchie française. Les rois, dans l'origine, cumulaient les pouvoirs législatif, judiciaire et administratif; ils étaient assistés d'un conseil qui les suivait partout. A mesure que les affaires déférées au souverain se multiplièrent, ce conseil devint plus nombreux, et se divisa :

En *grand conseil*, qui s'occupait exclusivement des affaires gouvernementales;

En *conseil d'en haut*, qui traitait les affaires étrangères;

Et enfin, en *conseil du roi* proprement dit, composé

du chancelier de France, des ministres et des membres des deux autres conseils que le roi y appelait. Il réglait tout ce qui concernait la grande administration, les finances, le commerce, et statuait sur les pourvois formés contre les arrêts des cours, remplissant ainsi l'office de cour de cassation. Les rapports étaient rédigés par les maîtres des requêtes.

Supprimé pendant la période révolutionnaire, le conseil d'État fut reconstitué par décrets des 5 nivôse et 7 fructidor an VIII (26 décembre 1799 et 24 août 1800), et devint l'un des principaux rouages du gouvernement impérial.

Sous la Restauration et le gouvernement de Juillet, il perdit presque entièrement ses attributions législatives.

La constitution de 1852 et le décret-loi du 24 janvier, même année, l'associèrent intimement à l'œuvre du législateur. Il demeura exclusivement chargé :

De préparer les projets de loi et d'en soutenir la discussion devant le Corps législatif et le Sénat;

De proposer les décrets qui statuent sur les litiges administratifs et sur les conflits de juridiction;

De donner son avis sur tous les règlements d'administration publique et sur toutes les questions qui lui sont soumises par le chef de l'État ou par les ministres.

Ce conseil connaît aussi des appels comme d'abus.

Il est divisé en sections qui correspondent aux divers ministères.

En outre, une section spéciale, dite *du contentieux*, remplit les fonctions de tribunal administratif supérieur. — Elle prononce sur les recours formés contre les décisions rendues par les conseils de préfecture.

Les particuliers lésés par des décrets peuvent aussi en demander la réformation au contentieux pour excès de pouvoir ou de violation des lois.

Dépense totale du ministère de la justice en 1869 . . . . . 36,079,467 fr. 91 c.
Elle n'avait été en 1851 que de. . 27,344,989
différence qui a pour cause principale l'augmentation du traitement des magistrats dont les services sont si faiblement rétribués.

VI

MINISTÈRE DES CULTES.

Le premier budget des cultes est l'œuvre de Napoléon Ier, qui, en passant avec Pie VII le concordat du 10 septembre 1801, a concilié, dans une juste mesure, les droits imprescriptibles de l'Église catholique proscrite par la Révolution et ceux du gouvernement. — L'article 14 de ce grand acte avait assuré un traitement convenable, sur les fonds de l'État, aux évêques et aux curés, comme dédommagement de la perte des biens ecclésiastiques, confisqués par le Domaine et dont le Concordat ratifiait les ventes faites aux particuliers.

L'empereur Napoléon III a continué cette œuvre en améliorant la condition de tous les membres du clergé, depuis les hauts dignitaires jusqu'aux desservants des plus humbles paroisses. Il a, en outre, consacré des sommes considérables aux édifices diocésains, aux presbytères, à l'érection de nouvelles paroisses. Il n'en a pas moins entouré de sa protection les protestants et leurs pasteurs, les israélites et leurs rabbins.

Ainsi s'explique l'augmentation du budget des cultes, qui, de. . . . . 42,326,550 fr.
en 1851, s'est élevé en 1869 à. . 48,942,800 fr. 44

VII

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.

Ainsi que nous l'avons dit au livre II, l'accroissement de notre commerce, qui, sous l'Empire, s'est étendu jusqu'aux régions les plus lointaines, a nécessité la création d'un grand nombre d'agents consulaires.

Il a fallu, en outre, allouer à nos ambassadeurs et à nos ministres plénipotentiaires des traitements proportionnés à ceux des représentants des autres grandes nations de l'Europe.

De là l'augmentation du budget de ce ministère, qui, de. . . . . 7,153,000 fr.
en 1850, s'est élevée, en 1869, à. . 13,797,372

VIII

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.

La loi du 4 mars 1790 a substitué aux anciennes provinces les départements qui, divisés d'abord en *districts*, l'ont été en *arrondissements*, par la loi du 2 février 1800.

Nous nous dispenserons d'expliquer les attributions des préfets, des sous-préfets, des maires, du conseil de préfecture, du conseil général de département, du conseil d'arrondissement, du conseil municipal. Quoique l'organisation administrative se lie essentiellement à celle des finances, elle doit être l'objet d'une étude spéciale et approfondie. Il nous suffira de faire connaître

les principaux éléments des dépenses de ce ministère en comparant les exercices 1851 et 1869, et en indiquant les causes de la différence considérable qu'a présenté leur règlement définitif.

Exercice 1851. . . . . 31,376,771 fr.
Exercice 1869. 57,979,835
Il faut ajouter à cette dernière
somme celle de. 4,375,178
affectée au service des beaux-arts et qui a été distraite du budget du ministère de l'intérieur pour être annexée à celui de la maison de l'Empereur.

Les principales causes de l'accroissement des dépenses en 1869 sont les suivantes :

1° Lignes télégraphiques :

Elles ont coûté. . . . . 10,294,017 fr. 02
au lieu de 707,116
en 1851, preuve éclatante de l'immense développement que ces lignes ont reçu sous l'Empire. Aussi ont-elles donné à l'État pendant cette
même année. . . . . 11,733,468 fr.
tandis qu'elles n'avaient produit en
1851 que. . , ... 95, 444

L'accroissement de la dépense a donc été entièrement couvert, en une seule année, par celui de la recette.

2° Administration générale, préfectures, sous-préfectures, inspections générales, garde nationale.

Les crédits affectés à ces services avaient
été, en 1851, de. . . . . 8,526,776 fr.
Ils se sont élevés en 1869 à. . . . 12,029,238

Les traitements des fonctionnaires qui personnifient le gouvernement dans les provinces ont été considérablement augmentés, dépense productive qui trouve une large compensation dans les revenus indirects. Ces traitements avaient été réduits à de mesquines propor-

tions sous la république de 1848; aussi les réceptions officielles étant supprimées, le mouvement industriel s'arrêta, et cette imprudente économie eut pour résultat une diminution décuple dans les recettes du Trésor.

3° Prisons, transport des détenus, établissements pénitentiaires. . . . . 18,051,075 fr.
en 1851. 7,968,918

L'État a pris à sa charge la plus grande partie de cette dépense pour en dégrever les départements.

4° Subvention annuelle accordée aux communes pour activer l'achèvement des chemins vicinaux. . . . . 4,000,000 fr.

C'est un immense bienfait pour la propriété rurale.

5° Sûreté publique. . . . . 8,905,075 fr.
en 1869, au lieu de. 1,114,440
en 1851.

Il est à remarquer que, sous l'Empire, la police municipale de Paris a été mise sur le même pied que celle de Londres et le nombre des agents doublé. L'État a consenti à payer la moitié de la dépense, qui, en 1869, a été de. . . . . 5,207,000 fr.

D'autre part, le crédit affecté par le budget de 1851 aux frais de police de l'agglomération lyonnaise s'est élevé, en 1869, de. . . . . 167,222 fr.
à. 598,700

Ainsi s'explique, sans qu'il soit nécessaire d'entrer dans d'autres détails, l'écart qui existe entre les deux budgets.

MINISTÈRE DES FINANCES.

Le budget de ce ministère comprend les dépenses .
1° De l'administration centrale;
2° Du service de trésorerie;
3° De la cour des comptes;
4° De la direction des monnaies.

I

ADMINISTRATION CENTRALE DES FINANCES.

Nous avons déjà expliqué, dans leur ensemble, les institutions financières, créées par Napoléon Ier, qui ont affranchi le Trésor de la tutelle ruineuse des traitants, et lui ont procuré l'inappréciable avantage de n'avoir besoin, pour ses recettes et ses payements, d'aucun intermédiaire étranger. Nous avons dit qu'une caisse établie au ministère des finances centralise tous les fonds de l'État et les distribue jusqu'aux extrémités de l'Empire, sans déplacement de numéraire, à l'aide de comptes courants ouverts avec les trésoriers-payeurs généraux des départements..

Toutes les opérations du directeur de cette caisse sont constatées :

1° Par un livre-journal résumant les faits de gestion de chaque journée;

2° Par un grand-livre où les résultats sont classés dans des comptes distincts;

3° Par des livres auxiliaires constatant les échéances des divers payements, les ordonnances ministérielles qui les autorisent, avec indication des chapitres et articles du budget où le crédit est ouvert. On y inscrit également les mandats que délivrent les ordonnateurs secondaires.

Le directeur de la caisse transmet au directeur général de la comptabilité les bordereaux et documents destinés à faire connaître sa situation journalière, et un relevé dressé contradictoirement avec le contrôleur central du Trésor est remis au ministre à la fin de chaque journée.

De son côté, le directeur général de la comptabilité correspond avec les agents supérieurs préposés à la recette et à la dépense, reçoit tous les dix jours le compte détaillé de leurs opérations, en vérifie la régularité et les adresse à la Cour des comptes, à l'expiration de chaque année, avec des résumés généraux établis par département, par classe de préposés et par nature de service.

C'est la comptabilité générale des finances qui prépare le budget de l'État et le projet de loi sur règlement définitif de chaque exercice.

II

SERVICE DE TRÉSORERIE.

Au service de trésorerie, qui s'effectue dans l'intérieur du ministère, vient se joindre celui des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs particuliers des finances.

Les règles imposées à ces fonctionnaires pour la

forme de leurs écritures et la reddition de leurs comptes sont détaillées dans des instructions ministérielles dont un double contrôle, administratif et judiciaire, assure la rigoureuse observation.

Quoique cette organisation, fondée en 1806, ait subi avec un plein succès l'épreuve du temps, elle a été l'objet des plus injustes critiques; on s'est plusieurs fois récrié sur les bénéfices excessifs que les trésoriers-payeurs généraux faisaient au détriment du Trésor. Il résulte des calculs établis sur les rapports des inspecteurs généraux, que ces émoluments, déduction faite des frais de bureau, se réduisent, en moyenne, pour chaque titulaire, à la somme relativement
minime de. . . . . 12,700 fr.
si on la compare à la responsabilité qui pèse sur eux et à l'importance de leurs cautionnements dont le total
est de. . . . . 29,300,000 fr.
Aussi l'accroissement de leur fortune n'est-il dû qu'à des opérations de banque profitables au Trésor, par les avances considérables de fonds qu'il en retire.

III

COUR DES COMPTES.

Nous n'ajouterons rien à ce que nous avons dit sur l'origine et les attributions de cette cour, soit au livre Ier, soit dans les discours que nous annexons à cet ouvrage.

IV

SERVICE DE LA DIRECTION DES MONNAIES.

Toutes les nations civilisées ont adopté, pour favoriser les échanges, les monnaies comme équivalent de tous les autres objets. Elles ont employé à la fabrication de ces monnaies des métaux, l'or et l'argent, et comme appoint le cuivre.

L'État s'est réservé le monopole de cette fabrication. Il résulte des Capitulaires de Charlemagne que les pièces ne pouvaient être frappées qu'au palais impérial; mais Charles le Chauve conféra ce privilége à plusieurs villes. Presque tous les seigneurs s'arrogèrent le même droit. Il s'ensuivit une effroyable confusion. Saint Louis réprima ces désordres en ordonnant, par un édit de 1265, que désormais la monnaie royale aurait seule cours dans ses États. Plus tard, un tribunal spécial fut institué pour exercer dans les ateliers une surveillance rigoureuse et punir les fraudes. La loi du 21 mai 1791 supprima ce tribunal, et le remplaça par une commission qui a été plusieurs fois réorganisée. Celle qui fonctionne actuellement se compose d'un directeur, assisté de plusieurs commissaires et contrôleurs.

L'unité monétaire française, aux termes de la loi du 15 août 1795, c'est le franc, divisé en décimes et en centimes. Le poids du franc est de cinq grammes; celui des autres pièces d'argent est proportionné à leur valeur. Ainsi la pièce de cinq francs pèse vingt-cinq grammes.

Quant à la monnaie d'or, cent cinquante-cinq pièces de vingt francs pèsent un kilogramme. — Les frais de fabrication se prélèvent sur les lingots.

La valeur des pièces d'or et d'argent se rapproche de la valeur commerciale. Il n'en est pas ainsi de la monnaie de cuivre, uniquement destinée, comme nous l'avons dit, à servir d'appoint; pour donner à cette monnaie une valeur vénale qui ne différât pas essentiellement de celle du métal, il faudrait que le poids du décime ne fût pas moindre de quarante grammes. Que deviendrait le commerce de détail si l'on était obligé de se charger d'un poids de deux kilogrammes pour transporter cinq francs en monnaie de cuivre?

Le gouvernement ayant voulu la refonte de toutes les anciennes monnaies de cuivre, dont la contrefaçon était devenue aussi facile que lucrative, ne choisit un modèle qu'après des épreuves multipliées. Il se décida, en ne donnant au décime qu'un poids de dix grammes, de suppléer à l'insuffisance du poids et de la valeur du métal par le fini de l'exécution. L'alliage est formé de quatre-vingt-quinze parties de cuivre, quatre d'étain et une de zinc, alliage qui résiste aux altérations produites par le frottement et par le contact de l'air.

L'ancienne monnaie a été retirée de la circulation, et celle qui l'a remplacée, plus légère et fabriquée avec le même soin que les médailles, a été favorablement accueillie par toutes les classes de la société. Aucun inconvénient n'est résulté de cette double opération, accomplie en exécution de la loi du 6 mai 1852.

Les dépenses des autres services ministériels ne donnant lieu à aucune observation importante au point de vue financier, nous nous dispenserons d'entrer dans les détails d'un faible intérêt, en nous bornant à présenter le tableau des dépenses de chaque ministère pendant les exercices 1851 et 1869.

RÉCAPITULATION

DES SERVICES MINISTÉRIELS.

	1869	1851
Justice	36,080,550,40	27,164,481
Cultes	48,942,800,44	42,323,280
Affaires étrangères	13,797,272,30	8,348,656
Intérieur	59,979,535,37	31,378,771
Finances	20,357,988,81	32,297,449
Guerre et Algérie	395,530,746,72	313,270,782
Marine et colonies	163,281,290,02[1]	78,432,028
Instruction publique	25,462,568,23	22,099,594
Agriculture et commerce	12,188,683,83	19,331,159
Travaux publics	81,211,517,10	64,640,179
Maison de l'Empereur et des beaux-arts	12,426,629,54	
Total général	869,259,582,76	639,989,579

[1] Avant 1854, le système financier des colonies était régi par les lois des 24 avril 1833 et 25 juin 1841 ; les dépenses de l'administration intérieure étaient votées par les conseils coloniaux ; le gouvernement de la métropole prenait les autres dépenses à sa charge et les confondait avec celles de la marine. Le budget de ce ministère, en 1851, dans le règlement définitif, ne contient aucun chapitre spécial concernant les colonies. Cette confusion a cessé depuis la mise à exécution du sénatus-consulte du 3 mai 1854, qui a déterminé avec précision, par son article 14, les dépenses à inscrire sur le budget général de l'Etat. Elles sont comprises au budget réalisé de 1869 dans les quatre articles suivants :

1° Personnel civil et militaire des colonies ;

2° Matériel civil et militaire ;

3° Service pénitentiaire à la Guyane ;

4° Subventions au service local.

Le chiffre total de la dépense pendant ces exercices a été, à sa clôture, de..... 27,207,218 fr

FRAIS DE RÉGIE,

PERCEPTION L EXPLOITATION DES IMPOTS. REMBOURSEMENT, RESTITUTIONS, PRIMES, NON-VALEURS.

Le mode de perception des impôts varie suivant leur nature. Nous avons vu que les impôts directs sont exigibles par douzièmes. Au commencement de l'année, le contribuable reçoit un avertissement qui lui fait connaître le montant de sa cote et le met en demeure de s'acquitter à l'échéance de chaque mois. En cas de retard, le percepteur du canton lui notifie un second avertissement, puis une sommation, et fait procéder à la saisie mobilière. Le contribuable qui prétend avoir été indûment taxé peut se pourvoir devant le conseil de préfecture; mais il est tenu de payer préalablement les termes échus.

Les percepteurs doivent verser tous les dix jours à la caisse du receveur de leur arrondissement les sommes qu'ils ont reçues sur les impositions établies au profit de l'État. Dans les villes où les recettes sont considérables, ils peuvent être astreints à opérer ces versements à des époques plus rapprochées. Le délai extrême pour le recouvrement des rôles est fixé au 20 novembre de l'année qui suit celle de l'exercice auquel ces rôles appartiennent. Néanmoins, lorsque, malgré leurs diligences, ce recouvrement n'a pu avoir lieu dans ce délai, les percepteurs ont trois ans, à dater de l'ouverture de l'exercice, pour continuer les poursuites. A l'expiration de ce terme, ils sont obligés d'effectuer de leurs propres deniers le payement intégral de toutes

les sommes portées aux rôles dont les décharges n'auraient pas été prononcées. Ils deviennent, en ce cas, créanciers personnels des contribuables.

Il leur est alloué, pour les rémunérer de leurs fonctions, des remises proportionnées aux recettes qu'ils réalisent, remises déterminées par les règlements et dont le taux décroît en raison de l'accroissement de ces recettes.

De son côté, le receveur de l'arrondissement adresse, tous les dix jours, au trésorier-payeur du département, la copie de son livre-journal où sont inscrits tous les recouvrements qu'il a effectués et ses dépenses, et, à la fin de chaque mois, un compte général établissant la balance de ses opérations, compte qu'il adresse également au ministère des finances.

Cette dernière obligation est aussi imposée au trésorier-payeur général, qui accompagne son envoi des pièces justificatives et d'états explicatifs.

Les percepteurs sont nommés par le ministre des finances; les receveurs particuliers d'arrondissement et les trésoriers-payeurs généraux de département, par le chef de l'État.

Le receveur particulier est responsable de la gestion des percepteurs de son arrondissement, et le trésorier-payeur général, de celle des receveurs.

Tel est le mécanisme à la fois si simple et si sûr qui fait refluer au centre du gouvernement, en numéraire ou en pièces comptables, le produit des contributions directes des communes même les plus lointaines.

Ce produit s'est élevé en principal, pendant l'exercice 1869, comme nous l'avons constaté au chapitre Ier, à . . . . . 332,459,520 fr. 56 c.

Les frais de perception ne se sont montés qu'à . . . . . 12,223,749 fr. 25 c. y compris les frais de poursuites, c'est-à-dire à moins

du 4 pour 100, taux bien inférieur à celui que supportent les autres nations de l'Europe, sans en excepter l'Angleterre. Quant aux revenus indirects, ils sont recouvrés par des receveurs attachés à chaque administration, soumis aux mêmes règlements que les receveurs particuliers d'arrondissement, et jouissant des mêmes priviléges.

Les autres frais de régie et de perception ont été, en 1869, de. . . . . 208,452,468 fr. 98 c.
et les remboursements et restitutions, de . . . . . 10,542,767 fr. 10 c.

Les remboursements et restitutions s'appliquent aux sommes qui ont été reconnues avoir été perçues indûment ou qui ont été exigées d'avance comme garantie de l'accomplissement de certaines conditions imposées aux parties intéressées, sommes qui leur sont rendues après qu'elles ont justifié d'avoir rempli ces obligations. Les non-valeurs consistent dans le montant des cotes déclarées irrecouvrables, à cause de l'indigence de ceux qu'on avait portés sur les rôles.

RÉCAPITULATION DES RECETTES ET DÉPENSES DU BUDGET ORDINAIRE DE 1869.

Recettes :

Impôts directs.	332,439,520 fr. 56 c.
Impôts indirects et produits divers	1,430,508,085 fr. 64 c.
Total	1,762, 947,606 fr. 20 c.

Dépenses :

Dette publique et dotations.	519,911,679 fr. 91 c.
Services ministériels. . .	869,259,582 fr. 76 c.
Frais de perception et d'exploitation des impôts et revenus, remboursements et restitutions.	232,218,985 fr. 33 c.
Excédant des recettes sur les dépenses	141,557,358 fr. 20 c.

BUDGET EXTRAORDINAIRE.

Nous avons dit, au commencement de ce livre, que le budget de l'État avait été divisé pour la première fois en budget ordinaire et en budget extraordinaire par la loi du 2 juillet 1862, et que le budget extraordinaire comprenait les dépenses temporaires et facultatives, les dépenses permanentes et obligatoires étant supportées par le budget ordinaire de l'État. Nous avons ajouté que le budget extraordinaire était l'objet d'une loi spéciale; néanmoins que ces recettes et ces dépenses sont confondues, dans le règlement définitif de l'exercice, avec celles du budget ordinaire, pour être soumises au même contrôle.

RECETTES DU BUDGET EXTRAORDINAIRE.

Ces recettes se sont élevées en 1869 à . . . . . 176,797,289 fr. 58 c.

Elles se composent :

1° De l'excédant des recettes sur les dépenses du

budget ordinaire . . . . . 141,557,358 fr. 20 c.
2° De revenus divers
s'élevant à . . . . . 34,865,902 fr. 21 c.
3° D'une somme reportée
de l'exercice 1868. . . . . 374,029 fr. 17 c.
Total 176,797,289 fr. 58 c.

Dépenses :

Elles se sont élevées à . . 118,823,721 fr. 88 c.
et se sont réparties entre les divers ministères. Les sommes les plus fortes ont été attribuées, savoir :
Au ministère de la guerre et au gouvernement général de l'Algérie . . . . . 26,638,441 fr. 33 c.
Ministère de la marine et des
colonies. . . . . 12,472,659 fr. 50 c.
Ministère de l'intérieur . . 15,463,563 fr. 82 c.
Ministère des travaux
publics . . . . . 43,890,353 fr. 12 c.
L'excédant des recettes sur les dépenses
montant à. . . . . 57,973,567 fr. 70 c.
a été reporté au budget extraordinaire de 1870.

BUDGET SUR RESSOURCES SPÉCIALES.

Depuis 1814, les sommes affectées aux dépenses des départements et des communes, sommes provenant des centimes additionnels aux contributions directes que les conseils départementaux et communaux sont autorisés à voter, ont été comprises dans le budget général de l'État pour subir le triple contrôle des ministres, de la Cour des comptes et des pouvoirs législatifs. Néanmoins elles sont classées séparément sous le titre de *budget sur ressources spéciales.*

Ces recettes n'entrent dans les caisses du Trésor que pour être mises à la disposition des conseils qui les ont votées et qui les comprennent dans leurs budgets particuliers.

Nous nous dispenserons de nous livrer à des explications sur ces budgets qui ne pourraient être qu'incomplètes et qui trouveront mieux leur place dans une étude approfondie de notre organisation administrative. Nous nous bornerons à faire observer que le budget sur ressource spéciale ne modifie en rien les résultats du budget de l'État auquel il n'est rattaché que pour ordre, ses recettes et ses dépenses s'équilibrant toujours; s'il y a un excédant de recette, il est reporté à l'exercice suivant :

Les recettes et les dépenses se sont élevées en 1869 à . . . . . 330,066,087 fr.

Le budget de 1851 ne contient que le compte des services départementaux s'élevant à. 111,263,767 fr.

BUDGET DE L'AMORTISSEMENT.

Nous avons traité en détail, au livre II, la question de l'amortissement, et fait connaître l'origine de cette importante institution, ainsi que les diverses phases qu'elle a subies, soit en France, soit en Angleterre.

Voici quels ont été les résultats de la loi du 11 juillet 1866 qui a rétabli l'amortissement sur de nouvelles bases :

Depuis le 1er janvier 1867 jusqu'au 31 décembre 1869	68,718,197 fr.		
ont racheté	2,783		
de rentes 3 pour 100, au cours moyen			
en 1867 de.	69 fr.	03 c.	
1868	69	97	1/2

et en 1869. . . . . 71 fr. 41 c. 1/2

La loi de 1866 avait fixé à 20 millions de francs le minimum de la somme annuelle qui devait être affectée à l'amortissement.

Indépendamment des quatre budgets que nous venons d'analyser, d'autres budgets spéciaux sont aussi rattachés pour ordre au budget de l'État. Nous ne nous occuperions que de celui de la grande chancellerie de la Légion d'honneur, comme offrant un intérêt particulier au jeune prince à qui ce traité est dédié. Nous rappellerons en même temps les lois et les décrets qui régissent cette institution, l'une des œuvres les plus remarquables de Napoléon Ier.

BUDGET SPÉCIAL DE LA GRANDE CHANCELLERIE DE LA LÉGION D'HONNEUR.

La loi du 29 prairial an X (19 mai 1802), en créant la Légion d'honneur, fixait ainsi le traitement de ses membres, soit militaires, soit civils :

Grands officiers.	5,000 fr.
Commandants.	2,000
Officiers.	1,000
Chevaliers	250

Le traitement de 5,000 francs fut aussi attribué aux *grands-croix* institués sous l'Empire.

Le premier consul affecta à la dotation de l'ordre qu'il venait de fonder, des biens nationaux dont le revenu était évalué à la somme de 5,265,257 francs.

Trois ans plus tard furent établies des maisons d'éducation (décrets des 15 décembre 1805 et 19 mars 1809), et l'année suivante (décret du 15 janvier 1810), des maisons d'orphelinat pour les filles des membres de la Légion d'honneur.

La Restauration, en maintenant l'institution, la modifia profondément : sans porter atteinte aux droits des titulaires existants, l'ordonnance royale du 19 juillet 1814 déclara qu'aucun traitement ne serait attaché aux décorations accordées à l'avenir. On supprima la dotation immobilière, et on la remplaça par une rente sur l'État, en ne conservant des allocations primitives que des actions sur les canaux d'Orléans, du Loing et du Midi, d'un produit annuel de 60,000 fr. environ.

L'ordonnance royale du 6 juillet 1820 améliora la situation des légionnaires, simples soldats ou sous-officiers; elle alloua le traitement de 250 francs à ceux d'entre eux qui avaient été nommés depuis 1814. Enfin, à la suite de plusieurs autres décrets et ordonnances, est intervenu, pendant la période dictatoriale, le décret du 16 mars 1852 qui a revisé la législation tout entière et dont voici les principales dispositions :

« Le nombre des chevaliers est illimité; mais il ne sera fait, dans le civil, jusqu'en 1856, qu'une nomination sur deux extinctions.

« Le nombre des officiers est fixé à 4,000
celui des commandeurs à 1,000
des grands officiers à. 200
des grands-croix à. 80

« En temps de paix, il faut, pour être admis dans la Légion d'honneur, vingt ans de services distingués, civils ou militaires.

« On ne peut obtenir d'abord que le grade de chevalier. Il faut avoir passé quatre ans dans le grade de chevalier pour être nommé officier.

« Deux ans dans le grade d'officier, pour être nommé commandeur.

« Trois ans dans le grade de commandeur, pour être nommé grand officier.

« Cinq ans dans le grade de grand officier, pour être nommé grand-croix.

« En temps de paix comme en temps de guerre, des services extraordinaires peuvent dispenser de ces conditions, mais sous la réserve de ne franchir aucun grade.

« Les propositions doivent expliquer en détail le fait pour lequel la décoration est demandée.

« Sauf les cas extraordinaires, il n'y aura de nominations et de promotions dans l'ordre de la Légion d'honneur que le 1er janvier et le 15 août.

« Tous les officiers, sous-officiers, soldats, des armées de terre et de mer, nommés en activité de service, recevront les allocations suivantes :

« Les chevaliers.	250 fr.
« Les officiers.	500
« Les commandeurs.	1,000
« Les grands officiers	2,000
« Les grands croix.	3,000
Les recettes de l'exercice 1869 se sont élevées à.	23,100,508
Les dépenses à.	22,816,082

RÉSUMÉ.

L'histoire des finances françaises sous l'ancienne monarchie ne nous offre que de tristes enseignements : on y trouve un assemblage confus d'impôts mal répartis et aggravés par une perception arbitraire et vexatoire ; les malheureux contribuables étaient livrés sans défense à l'avidité des fermiers généraux dont les fortunes colossales formaient un déplorable contraste avec la détresse habituelle du Trésor et la profonde misère des classes non privilégiées.

L'Assemblée constituante ouvrit une ère nouvelle en décrétant que chaque Français contribuerait aux charges publiques proportionnellement à ses facultés ; mais elle priva le gouvernement de l'une de ses principales ressources par la suppression presque totale des revenus indirects ; elle établit sur des bases exagérées l'impôt foncier qu'un mode défectueux de répartition et de recouvrement rendit improductif. En outre, par la substitution d'un contrôle illusoire à celui des chambres des comptes et par la création des assignats, émis bientôt après sans limites, elle prépara les désordres financiers du régime de la Convention, suivi des dilapidations et des banqueroutes du Directoire.

Enfin, Napoléon Ier, aussi habile administrateur que grand capitaine, affranchit le Trésor de la tutelle ruineuse des traitants, l'investit d'une indépendance complète en confiant toutes les opérations de recette et de dépense à des fonctionnaires publics, soumis aux règles d'une comptabilité rigoureuse et dont la gestion est garantie par des cautionnements proportionnés aux fonds qu'ils encaissent. Ces institutions aussi simples

que sûres substituèrent, comme par enchantement, dans nos finances l'ordre à l'anarchie, l'abondance à la pénurie du numéraire, et firent de la France, en peu d'années, l'une des nations les plus riches et les mieux administrées de l'Europe.

La Restauration et le gouvernement de Juillet mirent à profit l'œuvre de Napoléon Ier et ne la modifièrent que pour fortifier le contrôle législatif et celui de la Cour des comptes.

La révolution de 1848 arrêta subitement les progrès de la prospérité publique. Le nouveau gouvernement se vit contraint de recourir aux mesures les plus désastreuses, de grever la propriété foncière d'une énorme contribution et d'aliéner le dépôt sacré des fonds des caisses d'épargne. Le peuple réuni dans ses comices appela à son aide l'héritier de celui à qui il avait dû son salut au commencement du siècle. Forcé d'abord, par une constitution jalouse, de ne lui conférer qu'une autorité restreinte, il l'investit, trois ans plus tard, d'un pouvoir dictatorial. Sa confiance fut pleinement justifiée : jamais la nation française n'a été plus puissante et plus prospère que pendant la durée du gouvernement personnel de Napoléon III inauguré en 1852.

Après ce rapide exposé de la situation des finances sous les divers régimes qui se sont succédé avant le 1er janvier 1870, passant à l'étude du budget, nous avons rappelé qu'il se divisait, sous le second Empire, en budget ordinaire, budget extraordinaire, budget sur ressources spéciales et budget de l'amortissement. Nous avons expliqué toutes les phases que ces budgets subissaient depuis leur préparation jusqu'au règlement définitif des recettes et des dépenses réalisées, ainsi que les garanties multiples qui protégent les intérêts du Trésor et de tous les ayants droit contre les détour-

nements des comptables et les abus que pourraient commettre les ordonnateurs.

Nous nous sommes attaché, en même temps, à faire connaître l'origine des impôts, les dispositions principales des lois qui les ont fondés, et leur produit d'après des chiffres empruntés aux exercices 1851 et 1869, et l'emploi de ce produit et des autres ressources budgétaires qui permettent à l'État de satisfaire à tous ses engagements et d'assurer la marche des services publics.

Nous terminerons ici cette étude abrégée de nos institutions financières. Elle nous paraît suffisante pour en donner une idée générale et faciliter l'examen approfondi des budgets. C'est l'unique but que nous nous sommes proposé.

ANNEXES

(EXTRAITS DU MONITEUR UNIVERSEL)

DISCOURS

PRONONCÉS PAR

M. LE COMTE DE CASABIANCA

SÉNATEUR, PROCUREUR GÉNÉRAL IMPÉRIAL

I

SÉANCE DU 3 NOVEMBRE 1865.

MESSIEURS,

L'année dernière, à pareille époque, en vous présentant l'exposé de vos travaux, nous rappelions l'origine de notre institution, ainsi que les perfectionnements successifs introduits dans le système de la comptabilité publique et dus en grande partie à votre concours, souvent même à votre initiative. Nous démontrions ainsi que vous aviez réalisé complétement la pensée de Napoléon Ier, votre immortel fondateur, par un contrôle sévère embrassant, dans leur ensemble et leurs innombrables détails, toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat, des communes, des établissements de bienfaisance, et laissant néanmoins à l'action administrative une entière liberté.

Nous nous proposons aujourd'hui, pour faire ressortir de plus en plus l'importance de vos attributions et de vos actes, de les comparer à ceux de la cour des comptes du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne, qui, le premier, a donné à l'Europe l'exemple de l'ordre et du respect religieux de tous les engagements dans la gestion des finances, principaux éléments de sa prospérité et de sa grandeur. Nous n'établirons ce parallèle que sur des documents officiels.

Cette cour a été instituée sous la dénomination d'*Audit Office* pendant le règne de George III, en 1785. Elle est actuellement composée d'un président et de

trois commissaires ou auditeurs, assistés de cent treize employés, nombre à peu près égal à celui des membres de notre cour. Le président et les commissaires sont seuls inamovibles. Nommés à vie par lettres patentes du souverain, ils ne peuvent être révoqués que sur une demande formelle adressée simultanément à la Couronne par les deux chambres du Parlement. Pour mieux assurer l'indépendance de ces magistrats, leur traitement, comme celui des juges ordinaires, se prélève sur le fonds consolidé, qui n'est point assujetti au vote annuel de la législature, et qui comprend les intérêts de la dette publique, la liste civile, ainsi que plusieurs autres dépenses permanentes et non susceptibles de réduction.

Les officiers inférieurs attachés à la cour sont, au contraire, révocables. La Chambre des communes vote chaque année le crédit destiné à acquitter leurs appointements.

Des auditeurs nommés par le secrétaire d'État des colonies sont en outre chargés de l'apurement des comptes dans celles de ces colonies qui, n'ayant point d'assemblée législative, relèvent du gouvernement de la métropole.

Au-dessus de l'*Audit Office* siége, avec l'autorité d'un tribunal suprême, la Cour de la Trésorerie, qui se compose du premier lord, président du conseil des ministres, du chancelier de l'Échiquier, ministre des finances, du maître général des postes, des trois lords junior, membres du Parlement et du ministère, et de deux secrétaires adjoints.

La constitution primitive de l'*Audit Office* renfermait de graves imperfections et de nombreuses lacunes. Elle n'avait supprimé qu'en partie des formes surannées établies dans des siècles barbares, où les comptes, écrits en chiffres romains, étaient rédigés dans un lan-

gage entremêlé de mots saxons et latins, et avaient pour contrôle des découpures faites sur des morceaux de bois rapprochés et connues sous le nom de *tailles*. Ces formes étranges se sont maintenues dans quelques bureaux de l'Échiquier jusqu'en 1834. Aucun terme n'était assigné ni aux rapporteurs ni aux juges. Leurs attributions, mal définies, laissaient en dehors de leur contrôle quelques-uns des services publics les plus importants, notamment ceux de la guerre et de la marine. En 1806, le ministère fut contraint d'avouer au Parlement que les dépenses demeurées sans vérification s'élevaient au chiffre énorme de 13 milliards 350 millions. Les budgets de la guerre et de la marine, depuis 1782, les frais des expéditions de Hollande et d'Égypte, les subsides payés aux armées étrangères n'avaient été l'objet d'aucun examen. Il est juste de rappeler qu'un arriéré remontant à une époque non moins éloignée existait alors également en France, et que, pour le combler, vos prédécesseurs, dès leur entrée en fonction, durent pendant cinq années consécutives unir leurs efforts à ceux des agents du ministère des finances.

Le parlement anglais fut profondément ému de ces révélations. Un état de choses qui compromettait à la fois les intérêts du Trésor et ceux des comptables exigeait un remède aussi prompt qu'énergique. Une loi du 22 juillet 1806 porta à dix le nombre des commissaires, les autorisa à s'adjoindre tous les commis dont le concours pourrait leur être utile, accrut leurs pouvoirs, étendit leur juridiction, et statua qu'à l'avenir la vérification de tous les comptes aurait lieu dans l'année même postérieure à la clôture de l'exercice.

Néanmoins l'expérience démontra que ces mesures étaient incomplètes. En 1831, on découvrit de nouveaux abus dans l'administration de la marine. Depuis

plusieurs années des sommes considérables votées par le Parlement avaient été détournées de leur destination. Un acte de Guillaume IV, rendu le 1er juin 1832, sur la proposition des ministres et avec l'assentiment des deux Chambres, placa les comptes de la marine sous la surveillance directe de l'*Audit Office*. Les commissaires membres de cette cour furent chargés de procéder annuellement à la vérification dans les bureaux mêmes du ministère, de constater l'emploi et le montant des dépenses, en confrontant les pièces justificatives avec les registres, et d'adresser des rapports détaillés à la Trésorerie, qui les communiquerait au Parlement.

Ces dispositions ont été appliquées à l'administration de la guerre par un acte du 6 août 1846, et à celles des douanes, des postes et du revenu intérieur, par un autre acte du 6 août 1861, qui a ainsi fixé la juridiction de l'*Audit Office* et l'a étendue aux principales branches des services publics.

Telle est la législation qui régit cette cour. Il nous reste à définir ses attributions; c'est ce que nous ferons bientôt en les comparant à celles dont vous êtes investis vous-mêmes.

La première observation que nous suggère le parallèle des deux Cours des comptes anglaise et française a pour objet la composition de leur personnel, surtout en ce qui concerne l'inamovibilité des fonctions.

Ainsi que nous l'avons déjà dit, le président de l'*Audit Office* et les trois commissaires qui concourent aux jugements sont seuls inamovibles. Les autres employés, *inspecteurs ou examiners*, chargés du dépouillement et de la vérification des pièces comptables et de la rédaction des rapports, doivent leur nomination à la Trésorerie ou aux trois commissaires, qui ont le droit de les révoquer. Quelques-uns de ces employés ne sont

que temporaires. Leur nombre varie selon les besoins du contrôle.

En France, au contraire, comme chacun le sait, la garantie de l'inamovibilité protége non-seulement les présidents et les conseillers maîtres, mais encore nos quatre-vingt-quatre conseillers référendaires, qui ont à remplir une tâche analogue à celle des *examiners* anglais. Cette différence si essentielle s'explique par les circonstances qui ont accompagné la création des deux cours.

Lorsque, au commencement de ce siècle, le général en chef des armées victorieuses d'Italie et d'Égypte fut appelé, avec le titre de premier consul, à la direction suprême des affaires publiques, il trouva les finances dans un effroyable désordre. Les fonds de l'État étaient livrés au pillage; le Trésor, grevé d'un énorme passif, malgré la récente démonétisation des assignats, ne renfermait aucune somme dans ses caisses, tandis que celles de la Grande-Bretagne regorgeaient de numéraire. Le Premier Consul mit en œuvre toutes les ressources de son génie pour doter la France d'un système financier qui lui permît de lutter avec sa rivale par la puissance non-seulement des armes, mais encore des capitaux. Après avoir employé plusieurs années à régulariser l'assiette et le recouvrement des impôts, à rendre aussi sûre que rapide la circulation des sommes encaissées pour le compte de l'État, il sentit la nécessité, afin de mettre un terme aux détournements et à l'emploi irrégulier des deniers publics, de soumettre tous les comptables à une surveillance incessante et rigoureuse. Il voulut, en même temps, que tous les abus dans la gestion des finances lui fussent annuellement signalés avec les réformes dont la pratique aurait démontré les avantages. Cette double mission ne pouvait être remplie que par un corps jouissant d'une

grande autorité et d'une indépendance absolue. C'est dans ce but que, devenu empereur, il créa, en 1807, la Cour des comptes, qu'il entoura de tout le prestige d'une cour souveraine, et dont il déclara tous les membres inamovibles. Cette garantie, reconnue nécessaire pour les juges, ne l'était pas moins pour les conseillers rapporteurs chargés d'appeler l'attention de la Cour sur toutes les infractions aux lois et aux règlements commises par les ordonnateurs, sans en exclure les actes des ministres eux-mêmes.

Le but que l'Empereur avait en vue (la restauration des finances) ne tarda pas à être atteint. Quelques années à peine s'étaient écoulées, et déjà, sous une direction aussi habile qu'énergique, la France, relevée de ses désastres, riche et prospère, pouvait pourvoir à tous les besoins des services publics avec la même ponctualité que l'Angleterre, et sans être obligée, comme celle-ci, de recourir aux emprunts.

Le duc de Gaëte, en présentant à l'Empereur, le 30 avril 1811, les comptes de l'administration des finances, s'exprimait ainsi :

« Les exercices 1806, 1807, 1808 et 1809 sont soldés ou ont des moyens suffisants pour acquitter toutes leurs dépenses ; je ne crains pas de le dire : l'histoire n'offre point d'époque à laquelle les finances d'un grand empire aient été dans un état aussi prospère ; le Trésor de Votre Majesté est toujours dans l'abondance, il acquitte à jour toutes ses dépenses, et n'a besoin pour ses recettes d'aucun crédit intermédiaire. »

Il résulte de ce rapport qu'une somme de plus de 500 millions avait été consacrée en quatre années à des travaux publics extraordinaires, sans aggravation d'impôts, ni accroissement de la dette de l'État ; et cependant il est à remarquer que sur un budget qui, jus-

qu'en 1811, ne s'est jamais élevé à un milliard, les ministres de la guerre et de la marine prélevaient chaque année plus de 500 millions. Les sommes provenant des contributions levées en pays étranger n'étaient employées qu'à l'entretien des armées hors du territoire français.

Ainsi le gouvernement avait pu, avec les seuls revenus de l'Empire, non-seulement équilibrer les budgets, mais même les clore tous avec des excédants de recettes.

La Cour des comptes avait concouru, dans la mesure que lui assignait la loi organique de 1807, à cette grande œuvre, l'une des plus admirables d'un règne si fécond en merveilles.

Faisons maintenant un retour vers un passé plus lointain ; voyons quelle était la situation des finances de la Grande-Bretagne, lorsque l'*Audit Office* fut institué en 1785.

Le prodigieux développement de l'industrie et du commerce avait considérablement accru à la fois la richesse publique et la fortune privée; le crédit de l'État était devenu immense depuis qu'en 1706 une déclaration solennelle du Parlement avait placé tous les engagements contractés par la royauté avec le concours des deux Chambres sous la garantie de *la foi nationale*. Ces engagements avaient toujours été scrupuleusement remplis, alors qu'en France les créanciers de la monarchie voyaient, à de fréquents intervalles, réduire arbitrairement leurs créances ou en suspendre le payement. Si la conversion des rentes s'était accomplie à Londres en 1717, 1729, 1755, et si l'intérêt de la dette publique avait été graduellement abaissé de 6 pour 100 à 3, c'était avec l'offre faite aux porteurs des titres, du remboursement du capital dans son intégralité. Un petit nombre d'entre eux accepta cette offre.

Une somme de 87,500,000 francs suffit à l'Échiquier pour satisfaire à toutes les demandes de remboursement, et il se la procura sans peine à l'aide d'un emprunt à 3 pour 100.

Plus tard, pour subvenir aux frais de la guerre d'Amérique, l'Angleterre retira plus de 3 milliards d'une nouvelle émission de rente, à une époque rapprochée de celle où l'impossibilité de couvrir un déficit de 56 millions fut l'une des principales causes du renversement de la monarchie française.

On conçoit que, dans de pareilles circonstances, le gouvernement anglais n'ait pas éprouvé le besoin de s'entourer, pour le contrôle des recettes et des dépenses publiques, des mêmes précautions que l'empereur Napoléon Ier, à la suite de l'anarchie révolutionnaire et des dilapidations devenues si communes sous le Directoire.

Voilà, sans doute, pour quel motif l'*Audit Office* n'a point obtenu pour tous ses membres les mêmes garanties, et pour tous ses actes la même autorité que notre Cour. Aussi a-t-on dit, non sans quelque fondement, que c'était moins un tribunal véritable qu'un bureau de vérification destiné à préparer les décisions souveraines de la Cour de la Trésorerie. Il existe, en effet, un contraste frappant entre les pouvoirs exercés par les commissaires de l'*Audit Office,* lorsqu'ils procèdent à l'instruction des affaires, et ceux qui leur sont attribués comme juges. Dans le premier cas, ils ont droit de mander devant eux les comptables, d'appeler et d'interroger sous serment toutes les personnes dont le témoignage peut éclairer leurs délibérations, condamner à l'amende et même à l'emprisonnement celles qui ne comparaissent pas ou refusent de répondre. Nous avons déjà vu qu'ils ont un libre accès dans les bureaux des ministères et des grandes administrations publiques.

La loi du 6 août 1861 impose aux administrateurs l'obligation de leur présenter à un jour déterminé d'avance un compte annuel indiquant par chapitre les sommes que le Parlement a affectées à chaque service spécial et l'emploi qui en a été fait. Ils sont tenus de produire aux commissaires toutes les pièces justificatives et les divers documents dont la communication leur est demandée. Les commissaires suivent jour par jour, sur les registres, toutes les opérations qui peuvent leur faire découvrir les excédants de depense sur les crédits alloués par le Parlement. Ils doivent soumettre leur rapport à leur cour au plus tard le 1er juillet qui suit la clôture de l'année financière, fixée au 31 mars. Ce rapport, après avoir été discuté et approuvé par l'*Audit Office*, est transmis à la Trésorerie, qui le communique à la Chambre des communes.

Indépendants de la Trésorerie tant qu'ils *instruisent*, les commissaires de l'*Audit Office* cessent de l'être dans presque tous les cas lorsqu'ils *jugent*.

Et d'abord, c'est la Trésorerie qui détermine l'étendue de leur juridiction à l'égard de tous les préposés aux recettes et aux dépenses publiques dont les comptes ne leur ont pas été déférés par un acte formel émané de la Chambre des communes. A défaut de cette désignation spéciale, la Trésorerie vérifie elle-même les gestions de ces comptables, à moins qu'elle ne délègue cette tâche aux commissaires de l'*Audit Office*, ce qu'elle fait habituellement. Elle a, de plus, un droit exorbitant qu'elle tient d'un usage immémorial et qu'on ne lui a jamais contesté, le droit de dispenser ces comptables de toute vérification.

Quant aux jugements prononcés par les commissaires de l'*Audit Office*, il faut distinguer entre les jugements préparatoires rendus seulement pour l'instruction et les jugements définitifs.

coûté à nos voisins plusieurs centaines de millions distraits des caisses publiques, sans qu'il ait été possible ni de suivre les traces de ces détournements, ni d'en découvrir les auteurs, et que même, récemment encore, quelques dépositaires des deniers publics ont pu impunément les détenir pendant de longues années et les employer à leur profit. Ces abus ont entièrement cessé en France depuis que la loi du 16 septembre 1807 vous a institués les gardiens de la fortune de l'Etat. Votre juridiction n'est ni indéterminée ni variable comme celle de l'*Audit Office*. Tous les agents du Trésor indistinctement, receveurs et payeurs, sont tenus de vous soumettre leurs comptes deux fois par an, à des époques fixes; les pièces qu'ils doivent produire à l'appui de chaque article de recette et de dépense, les formes qui leur sont imposées donnent la certitude mathématique qu'ils ont recouvré le produit total des impôts, et qu'ils n'en ont disposé qu'en faveur des ayants droit. Vous êtes donc dispensés de suppléer, comme les commissaires de l'*Audit Office*, à l'insuffisance des preuves écrites par les explications verbales des comptables et les déclarations si souvent trompeuses des témoins. Si vous ne pouvez point entraver les autorités administratives dans leur action, ni les contraindre à vous admettre dans leurs bureaux ou à vous communiquer leurs registres, vous appréciez leurs actes avec l'indépendance d'une cour souveraine qui ne relève que de la loi. Vos arrêts, pour être exécutoires, n'ont pas besoin d'une sanction autre que celle que vous leur imprimez vous-mêmes. Ils ne sont attaquables que devant le Conseil d'État par la voie contentieuse et seulement pour excès de pouvoir ou violation de la loi. S'il est de votre devoir de décharger les comptables pour les payements irréguliers effectués en vertu d'une réquisition formelle des ordonnateurs, vous signalez

ces infractions dans le rapport annuel que vous adressez à l'Empereur, et qui est distribué à tous les membres des assemblées législatives.

Vous ne vous bornez pas, comme la Cour de l'*Audit Office*, à apurer les gestions individuelles; chaque ministre a l'obligation de vous présenter le compte des recettes et des dépenses de son département, et le ministre des finances un compte général comprenant tous les faits relatifs à l'administration financière de l'Empire. Vous vous assurez de l'exactitude de ces comptes par une preuve décisive. Vous ne les examinez qu'après avoir statué sur ceux des comptables; vous constatez s'il existe une parfaite concordance entre les résultats partiels de vos arrêts et les sommes portées dans les comptes ministériels. Alors seulement vous prononcez, dans une séance solennelle, votre déclaration générale de conformité, qui permet au Corps législatif de voter en pleine connaissance de cause le règlement définitif du budget.

Votre contrôle s'étend aussi sur les richesses matérielles accumulées dans nos arsenaux maritimes, dans les dépôts de la guerre et dans tous les établissements industriels appartenant à l'État; il s'exerce également sur les comptabilités des communes et établissements de bienfaisance dont les revenus ordinaires excèdent 30,000 francs; les gestions de ceux qui ont un revenu inférieur sont réglées par les conseils de préfecture; mais vous statuez, par voie d'appel, sur les pourvois que les parties intéressées forment devant vous contre les arrêtés de ces conseils.

Jamais, dans aucun pays, sous aucun gouvernement, on n'a entouré de plus solides garanties la gestion des deniers publics et les propriétés mobilières de l'État.

Suit l'exposé des travaux de la cour pendant l'année judiciaire 1864-1865.

II

SÉANCE DU 3 NOVEMBRE 1866.

MESSIEURS,

Dans la séance solennelle qui, l'année dernière, a inauguré la reprise de vos travaux, nous avons comparé les attributions de la Cour des Comptes de l'Angleterre à celles dont vous êtes investis vous-mêmes. Nous nous proposons de continuer aujourd'hui cette étude par le parallèle du budget anglais et du nôtre.

Ce n'est point sortir du cercle de vos fonctions ; car elles ne se bornent pas à l'apurement des comptabilités que les agents du Trésor et les ministres sont tenus de vous présenter chaque année ; vous constatez également, d'après les résultats de vos arrêts, les recettes, les dépenses et la dette de l'État. Aussi le rapport annuel que vous adressez à l'Empereur contient-il le budget tout entier et ses nombreux tableaux, dont vous n'arrêtez les chiffres qu'après vous être assurés par de longues investigations de leur rigoureuse exactitude.

Nous prendrons pour terme de comparaison, non pas un budget en exercice, parce qu'il ne repose que sur des présomptions, mais un budget réalisé, qui seul peut avoir pour base une certitude absolue.

Nous choisissons le budget de 1863. Nous n'examinerons en ce moment que les recettes. Le montant de

celles qui appartiennent à la France a été déjà encaissé par le Trésor ; il ne peut plus varier. Quant aux dépenses, il est de notre devoir d'attendre pour les apprécier qu'elles aient reçu une sanction légale ; le projet de loi qui doit les régler définitivement a été présenté au Corps législatif le 13 juin 1865 ; il n'a pas encore été voté ; il le sera sans doute à l'ouverture de la session prochaine. D'ailleurs, ce sujet est trop vaste pour pouvoir être traité complétement dans une seule de vos séances.

L'année financière anglaise ne se confond pas, comme la nôtre, avec l'année ordinaire ; elle commence le 1er avril et se termine le 31 mars. Nous opposerons au budget français de 1863 le budget anglais qui, ouvert le 1er avril 1863, a été clos le 31 mars 1864.

Nous n'hésitons pas à le reconnaître : redevables de leur prospérité et de leur puissance surtout au commerce et à l'industrie, nos voisins d'outre-mer ont, longtemps avant nous, appliqué à la gestion et au contrôle des deniers publics l'ordre et la régularité des écritures, conditions indispensables de succès dans les grandes entreprises commerciales ou industrielles.

Ils ont, en outre, les premiers proclamé et mis en pratique ce principe fondamental, qu'aucun impôt ne peut être levé sans le consentement des contribuables ou de leurs députés réunis en assemblée délibérante. Ce principe est ainsi formulé dans les articles 14, 15, 16 et 20 de la grande Charte que le roi Jean octroya en 1215.

Art. 14.

« Nous promettons de ne faire aucune levée ou imposition pour droit de *scutage* [1] ou autre sans le

[1] Le *scutage* était l'impôt que payaient au roi les possesseurs des fiefs

consentement de notre commun conseil du royaume, si ce n'est pour le rachat de notre personne, ou pour faire notre fils aîné chevalier, ou pour marier une fois seulement notre fille aînée ; dans tous lesquels cas nous ne lèverons qu'une aide raisonnable et modérée.

Art. 15.

« Il en sera de même à l'égard des subsides que nous lèverons sur la ville de Londres, laquelle jouira de ses anciennes libertés et coutumes, tant sur l'eau que sur la terre.

Art. 16.

« Nous accordons à toutes les autres cités, villes, bourgs et villages, aux barons des cinq grands ports [1] et à tous autres ports, qu'ils puissent jouir de leurs priviléges et anciennes coutumes, et envoyer des députés au conseil commun, pour y régler ce que chacun doit fournir, les trois cas de l'article 14 exceptés.

Art. 20.

« Nous promettons aussi de n'accorder à aucun seigneur que ce soit la permission de lever aucune somme sur ses vassaux et tenanciers, si ce n'est pour le délivrer de prison, pour faire son fils aîné chevalier ou pour marier sa fille aînée, dans lesquels cas il pourra seulement lever une taxe modérée. »

Édouard Ier, dans son statut *De Tallagio non concedendo* publié en 1305, confirma en ces termes le principe posé dans la grande Charte :

« Aucune taille, aucune aide ne pourra être ni éta-

pour s'exempter du service militaire, et les vassaux pour rémunérer les services publics.

[1] Les cinq grands ports étaient dans la province de Kent. Les gouverneurs de ces ports étaient de droit barons.

blie ni levée dans notre royaume par nous ou par nos héritiers sans la volonté et le consentement des archevêques, évêques, comtes, barons et délégués des bourgs et cités libres, réunis en conseil. »

Malgré ces édits, le peuple anglais a dû plusieurs fois déployer autant d'énergie que de constance pour s'affranchir des taxes arbitraires de la royauté. Cette lutte n'a cessé que vers la fin du dix-huitième siècle, sous le ministère de Pitt, époque où a été définitivement constituée l'administration financière des trois royaumes.

Celle de la France n'était alors qu'un chaos; elle n'a été définitivement réorganisée sur des bases entièrement nouvelles que vingt ans plus tard, par Napoléon Ier. Les gouvernements postérieurs y ont introduit de nombreux perfectionnements. Nous avons à examiner si, telle qu'elle existe actuellement, cette administration protége les intérêts de l'État et des contribuables plus ou moins que l'administration anglaise.

Rien ne saurait mieux éclairer une question si grave, si complexe, que la comparaison des deux budgets; mais, comme chaque budget, embrassant tous les services publics, résume le gouvernement tout entier, il nous paraît indispensable de faire précéder l'examen du budget de l'Angleterre de quelques notions générales sur le gouvernement d'une contrée qui, quoique si voisine de la nôtre, est encore imparfaitement connue en France, ou faussement appréciée.

Nous n'avons pas besoin de faire observer que nous employons le mot *Angleterre* dans son acception la plus large, comme synonyme de *Royaume-Uni de la Grande-Bretagne*, comprenant l'Angleterre proprement dite et le pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande.

L'Angleterre se divise en comtés, districts et paroisses. Ne font point partie, sous le rapport administratif, des

comtés où ils sont situés, les villes et bourgs qui, en vertu d'une charte ou d'un acte du Parlement, ont le droit de se gouverner eux-mêmes et constituent ainsi des *corporations municipales*.

Les principaux fonctionnaires des comtés sont le *lord lieutenant* ou *gouverneur*, le *shérif* et les *juges de paix*. Les deux premiers tiennent seuls directement leurs pouvoirs de la Couronne. Ils ne reçoivent ni traitement ni indemnité.

Le *lord lieutenant* est toujours choisi parmi les chefs de ces grandes familles qui possèdent dans le comté de vastes domaines, immobilisés par des substitutions fidéicommissaires. Il réunit au commandement supérieur de la force armée les anciennes attributions du *custos rotulorum* ou gardien des archives des sessions judiciaires. Il nomme les commandants de la *yeomanry*, sorte de garde nationale à cheval, et les officiers chargés de la levée de la milice.

Le *shérif* était jadis élu par les francs tenanciers ; il est actuellement nommé par le souverain, en conseil des ministres, sur une liste de trois candidats que désignent chaque année, à la Saint-Michel, les grands dignitaires de l'État et les membres des hautes cours de justice, assemblés dans la chambre de l'Échiquier. Ses fonctions sont annuelles et obligatoires. Placé à la tête de l'administration civile, il veille au maintien de la paix publique, préside les élections, et dresse les listes du jury.

Les *juges de paix* dont le nombre est illimité et qui exercent aussi gratuitement leur ministère, sont nommés par le lord chancelier, sur la proposition du lord lieutenant. Ils ne peuvent être choisis que parmi les propriétaires du comté dont le revenu foncier excède *cent livres sterling*.

Les juges de paix maintiennent, de concert avec le

shérif, la paix publique, veillent à l'entretien des ponts et des routes ainsi que des asiles ouverts aux aliénés indigents. Ils sont chargés de l'administration des prisons. Ils s'assemblent tous les trois mois, pour juger au criminel et au civil, en statuant sur toutes les affaires que des lois spéciales leur ont déférées. Ils ont sous leurs ordres : les *coroners*, magistrats qui constatent les morts violentes, procèdent aux enquêtes, et exercent des poursuites criminelles, s'il y a lieu ; les *constables*, ou officiers de police ; les commissaires des marchés et les autres employés civils du comté.

Les fonctions diverses cumulées par les juges de paix démontrent que l'on n'observe pas en Angleterre le principe proclamé par l'Assemblée constituante de 1789 et maintenu par toutes nos constitutions comme l'une des garanties les plus essentielles de la liberté civile, le principe de la séparation du pouvoir administratif et du pouvoir judiciaire.

Les *districts* sont administrés par des *baillis*, que les juges de paix nomment dans leur session trimestrielles ;

Les *paroisses*, par la *vestry*, assemblée des contribuables payant la taxe des pauvres ;

Les *cités* et *bourgs* formant des corporations municipales, par un *maire*, des *aldermen* et des *conseillers*. Ces derniers sont élus par l'assemblée annuelle des bourgeois ; le maire et les aldermen, par le conseil.

Le maire, qu'on renouvelle tous les ans, et les aldermen, dont les pouvoirs ont six ans de durée, ne peuvent décliner leurs fonctions sous peine d'une amende de *cent livres sterling* pour le premier, et de *cinquante livres* pour les seconds.

Nous verrons plus tard quels sont les résultats financiers de cette organisation, adaptée aux traditions, aux besoins et aux mœurs d'un peuple que gouverne

depuis plusieurs siècles une aristocratie territoriale.

Nous allons maintenant faire connaître les rouages les plus importants de l'administration financière anglaise.

Depuis la suppression, sous la reine Anne, de la charge du *haut lord trésorier*, l'administration des finances est confiée à deux ministres : le *premier lord de la Trésorerie* et le *chancelier de l'Échiquier*. Ces fonctions quelquefois sont réunies dans les mêmes mains. C'est une exception qu'a obtenue notamment sir Robert Peel en 1834.

Le premier lord de la Trésorerie, président du conseil des ministres et de la cour de la Trésorerie, n'intervient que dans les questions d'une haute importance ; il abandonne tous les détails de l'administration au chancelier de l'Échiquier, ainsi que la présidence habituelle de cette cour. C'est le chancelier de l'Échiquier qui prépare le budget, qui le présente à la Chambre des communes, qui en soutient la discussion, et qui le fait exécuter. Il a pour collaborateurs les *trois junior lords* et deux secrétaires adjoints, tous également membres de la cour. La Trésorerie se divise en plusieurs sections se rapportant aux principaux impôts (les douanes, l'excise, le timbre, les postes, les domaines) et ayant chacune un président et un conseil spécial qui se réunit tous les jours, excepté les dimanches, et qui est nécessairement consulté sur toutes les affaires.

L'un des fonctionnaires les plus élevés de l'administration des finances, c'est le contrôleur général de la Trésorerie. Nommé par la Couronne, il ne peut être révoqué que sur la proposition des deux Chambres. Pour mieux assurer son indépendance, on a affranchi son traitement du vote annuel de la législature. Aucun versement pour le compte de l'État ne peut être effec-

tué à la Banque d'Angleterre, aucune distribution de fonds pour les services publics, aucun ordonnancement de crédit délivré par la Trésorerie n'est valable, sans le visa du contrôleur général. La Banque lui remet jour par jour un état détaillé de toutes les sommes qu'elle encaisse ou qu'elle paye pour le Trésor, ainsi que la situation des crédits ouverts à chaque comptable; et il est tenu lui-même, à la fin de la semaine, de rendre compte à la Trésorerie de ces diverses opérations.

Le contrôleur général est chargé en outre de signer et de délivrer les bons de l'Échiquier dont la Chambre des communes a autorisé l'émission et d'en exiger le remboursement.

L'*Audit Office*, dont nous avons l'année dernière expliqué les attributions et exposé les travaux, complète cette organisation au sommet de la hiérarchie.

Comment étend-elle son action sur toute la surface des trois royaumes? Par quels agents, suivant quelles règles les impôts sont-ils perçus et les payements effectués pour satisfaire aux engagements du Trésor?

En Angleterre, comme en France, les impôts se divisent en impôts directs ou taxes personnelles (*assessed taxes*), et en impôts indirects.

Des commissaires institués par acte du Parlement se rendent tous les ans dans les districts. Ils n'ont pas de traitement fixe et n'obtiennent que des allocations proportionnées aux frais de déplacement et à leurs autres dépenses accidentelles. Ils choisissent dans chaque paroisse des *assesseurs*, dont les fonctions sont gratuites et annuelles. Celui d'entre eux qui refuse son ministère est condamné à une amende de *mille* francs que lui infligent les commissaires.

Les assesseurs font entre les habitants la répartition du contingent assigné à la paroisse d'après un état

dressé par les commissaires, dont un double est transmis à l'Échiquier. Le contingent de la localité et les cotes individuelles sont établis d'après le revenu; mais à défaut de cadastre, ce qu'il y a nécessairement d'arbitraire dans ces évaluations n'est corrigé que par ce sentiment profond de justice et cette constante probité qui président aux actes de la vie publique et privée dans un pays où toute atteinte portée au crédit devient une cause d'isolement et de ruine. D'ailleurs, le recours contre les taxes injustes ou exagérées est ouvert soit aux paroisses, soit aux contribuables, devant les juges de paix réunis en session.

Un droit dangereux est concédé par la loi aux commissaires et aux répartiteurs : celui de faire au principal de l'impôt des additions qui ne sont portées ni en recette ni en dépense dans les comptes transmis à la Trésorerie. Cet excédant a pour but de suppléer au déficit qui pourrait résulter de la perception et des dégrèvements accordés aux contribuables, et de sauvegarder ainsi les intérêts de la paroisse, qui est responsable envers l'État de la totalité du contingent. Les non-valeurs ne sont pas admises en Angleterre. L'excédant profite surtout aux assesseurs eux-mêmes, qui y trouvent une ample rémunération de leurs peines, malgré la gratuité nominale de leurs fonctions.

Les assesseurs dressent les rôles et en affichent une copie à la porte de l'église paroissiale avec cet avertissement que les personnes qui se croient surchargées peuvent présenter leurs réclamations aux commissaires le jour où les rôles seront soumis à ces derniers pour être homologués.

Au jour fixé, les assesseurs remettent aux commissaires les rôles portant en tête les noms de deux collecteurs qu'ils ont choisis parmi les habitants de la paroisse d'une solvabilité notoire.

Ces collecteurs ne peuvent, non plus que les assesseurs, refuser cet emploi, sous peine d'une amende de *deux mille cinq cents* francs. Ils sont en outre tenus de déposer un cautionnement.

Mis en possession par les commissaires des rôles revêtus de leur visa, les collecteurs les affichent de nouveau à la porte de l'église. L'impôt n'est pas, comme en France, exigible par douzièmes; on l'acquitte en deux termes égaux, les 25 mars et 29 septembre. Le contribuable en retard est averti par les collecteurs, à domicile, verbalement ou par écrit; après un délai de quatre jours, les collecteurs ont le droit, avec l'autorisation expresse des commissaires, de saisir ses meubles, qui sont vendus aux enchères publiques; en cas d'insuffisance, ils peuvent même, après un second délai, qui est de dix jours, faire procéder à son arrestation et le détenir en prison jusqu'à parfait payement, sans qu'il lui soit permis d'invoquer le bénéfice de la loi qui autorise tout autre débiteur à réclamer sa mise en liberté sous caution. Les pairs d'Angleterre sont seuls, en matière d'impôt, exempts de la contrainte par corps.

Avons-nous besoin de rappeler qu'en France les impôts directs sont établis et répartis d'après des bases certaines qui ne laissent aucune prise à l'arbitraire? Le Corps législatif, qui les vote, fixe le contingent annuel de chaque département [1]; la répartition en est faite suivant le revenu cadastral : entre les arrondissements, par le conseil général; entre les communes, par les conseils d'arrondissement; enfin entre les contribuables, par les contrôleurs des contributions directes, assistés des répartiteurs. Une disposition formelle du budget, reproduisant un article du Code pénal, leur

[1] Excepté pour l'impôt des patentes qui, quoique direct, est un impôt de quotité et non de répartition.

défend d'ajouter une somme quelconque au contingent ainsi déterminé, sous peine d'être poursuivis comme concussionnaires. Les contribuables reçoivent au commencement de l'année un avertissement *imprimé* qui indique la somme à payer et les bases de la répartition. Ils ont trois mois pour adresser leurs réclamations au conseil de préfecture, qui statue, sauf recours au conseil d'État. A défaut de payement des douzièmes échus, après trois degrés de poursuites peu dispendieuses, le percepteur, comme en Angleterre, peut faire saisir et vendre le mobilier du retardataire; mais là s'arrêtent les poursuites; jamais l'État ne s'est cru autorisé en France à priver de la liberté celui qui n'acquitte pas l'impôt, ni à rendre les communes responsables de la portion du contingent que les percepteurs n'ont pu recouvrer. Les cotes non payées demeurent à sa charge et sont classées parmi les non-valeurs.

Les contributions indirectes se payent, en France comme en Angleterre, entre les mains des agents spéciaux de chaque administration.

Rien de plus simple et de plus sûr que le système français pour le versement dans les caisses du Trésor des fonds provenant de l'impôt et leur remise aux ayants droit : 7,000 percepteurs nommés par le ministre des finances, 282 receveurs particuliers et 89 receveurs généraux nommés par l'Empereur, tous soumis à un cautionnement, mettent à la disposition de l'administration centrale, dans des délais qui pour la plupart d'entre eux n'excèdent point dix jours, les sommes acquittées par les contribuables. 88 payeurs, nommés également par le Souverain et résidant au chef-lieu de chaque département, soldent toutes les dépenses publiques, d'après les ordres que leur adresse le directeur du mouvement des fonds au ministère des finances. Ce service a été simplifié de plus en plus par la réunion

des fonctions des receveurs généraux et des payeurs entre les mains des trésoriers-payeurs généraux, récemment institués.

Ce que le Trésor fait en France par ses propres agents est abandonné par nos voisins à la Banque d'Angleterre. Dès 1694, ce grand établissement a obtenu le privilége de centraliser dans ses caisses le produit des impôts perçus pour le compte de l'État et de payer les dépenses publiques sur les mandats délivrés par les commissaires de la Trésorerie et visés par le contrôleur général.

Dans les comtés où la Banque a fondé des succursales, ses commis vont joindre les collecteurs en tournée, et reçoivent d'eux le montant de leurs recettes sur un simple récépissé. En général, tous les préposés à la perception des revenus publics versent ou transmettent à la Banque la totalité de leurs fonds dans les vingt jours de l'encaissement, sauf une réserve qui varie de cent mille francs à un million, et à l'aide de laquelle ils acquittent directement les frais de régie, de poursuite, les traitements des employés spéciaux, les pensions de retraite, les secours, les frais du matériel et autres dans les limites fixées par la Trésorerie.

L'armée et la marine ont chacune un payeur général assisté de nombreux commis; ils emploient aux dépenses les crédits sur la Banque que leur délivre le chancelier de l'Échiquier jusqu'à concurrence des sommes votées par la Chambre des communes.

Ces opérations si multiples, si diverses, réalisées par des agents presque tous annuels, non rétribués régulièrement, investis de fonctions qu'on leur impose sous peine d'amende, offrent-elles les garanties que semble exiger le maniement de sommes s'élevant chaque année à plusieurs milliards? Nous devons le croire, puisque, depuis tant d'années, ce système est mis en

pratique et maintenu par des hommes d'État d'une habileté consommée, gouvernant une grande nation qui voit s'accroître sans cesse la prospérité de ses finances; nous n'en sommes pas moins convaincu que, pour tout autre peuple, ce système serait une cause de désordre et de ruine.

Il paraît qu'il n'est pas sans inconvénients, même pour l'Angleterre. M. le président marquis d'Audiffret, sénateur, s'exprime ainsi dans son remarquable traité sur le système financier de la France :

« Le gouvernement anglais a voulu se confier à des combinaisons de banque et de négoce pour l'exécution des services publics, et c'est à l'action centrale de la Banque de Londres et de ses comptoirs provinciaux qu'il attribue la rentrée, les virements et la répartition de toutes les ressources de l'État. Le lien qui réunit ainsi l'intérêt général du Trésor à celui du commerce national enchaîne souvent l'une à l'autre des exigences qui se combattent et qui se nuisent réciproquement. L'ordre des finances, cette première condition de l'économie, de la bonne administration et du crédit public, a surtout beaucoup à souffrir de cette impolitique association de deux services, souvent incompatibles par la diversité de leur nature et de leur but. Ainsi, la célérité et la brièveté des formes et des écritures d'un établissement purement industriel n'ont pas pu se plier aux justifications et à la régularité rigoureuse d'une comptabilité financière, et jamais la situation réelle de la Trésorerie de l'Échiquier ne s'est manifestée avec exactitude ni clarté dans les comptes de la Banque. Un seul fait révélera toute l'étendue de ce désordre : 1,400 millions sont demeurés sans explications et sans preuves d'emploi dans les mouvements de fonds relatifs au service de l'amortissement. Un aussi grave mécompte suffit pour démontrer que

l'Angleterre n'a point de contrôle pour la fortune publique et n'a pas pu encore parvenir à répandre la lumière sur la situation générale de l'actif et du passif de sa Trésorerie.

« Des avances assez considérables semblent ordinairement venir au secours de l'État, tandis que les produits réalisés sur tous les points du royaume accumulent sans cesse dans les mains de la Banque et de ses comptoirs des recettes plus considérables encore et qui procurent des jouissances de fonds sans limites, parce qu'elles sont inaperçues, à toutes les caisses particulières qui en ont obtenu le maniement.

« Des fluctuations habituelles dans le mouvement des capitaux, des variations brusques et tranchées sur le taux des escomptes occasionnent des crises fréquentes qui sont le sujet ordinaire des reproches et des plaintes des négociants, des manufacturiers et même des membres du Parlement contre l'administration et la comptabilité des banques.

« N'envions donc pas à l'Angleterre un système de circulation et de crédit qui satisfait sans doute aux nécessités de sa situation spéciale, mais qui entraîne avec lui de si nombreux abus, de si graves embarras pour le gouvernement et les particuliers, et des sacrifices d'autant plus onéreux pour l'État qu'il lui est impossible de les modérer ni d'en mesurer l'étendue. »

Nous terminons ici l'exposé des institutions administratives et financières anglaises.

Nous allons maintenant aborder l'examen des deux budgets, et nous commencerons par signaler les différences qui existent dans leurs dispositions fondamentales.

En France, le Corps législatif discute chaque année tous les articles du budget et en vote toutes les sections. Il n'en est point ainsi en Angleterre ; près de la moitié

du budget, sous le titre de *fonds consolidé*, n'est ni discutée ni votée par la Chambre des communes : sur *un milliard six cent quatre-vingt-dix-neuf millions*, montant des dépenses portées au budget de 1863, *huit cent vingt-quatre millions* ont été classés dans le fonds consolidé, qui pourvoit non-seulement à des dépenses permanentes et fixes, mais encore à des dépenses essentiellement variables; en voici la nomenclature :

Intérêts de la dette inscrite et de la *dette flottante;*

Liste civile de la reine et dotation de la famille royale;

Pensions civiles et militaires;

Dotation du président de la Chambre des communes et du sergent des armes [1];

Traitement du lord lieutenant d'Irlande, du contrôleur général de la Trésorerie, des commissaires de l'*Audit Office* [2];

Émoluments de la magistrature;

Services diplomatiques.

Sur ces 824 millions placés ainsi en dehors de la juridiction législative, sont également imputées quelques autres dépenses que nous nous dispenserons d'énumérer.

Il existe entre les deux budgets une seconde différence non moins importante : c'est que, en Angleterre, l'État ne concourt que dans une très-faible proportion aux frais de l'administration intérieure, des établisse-

[1] Ces deux dotations sont comprises dans la même disposition : celle du sergent des armes, qui exécute les décisions du président, est de 30,000 francs.

[2] Le traitement du lord lieutenant d'Irlande est de 500,000 francs. Les commissaires de l'*Audit Office*, dont le traitement est invariable, et qui jouissent d'une sorte d'inamovibilité, sont au nombre de quatre. Les autres fonctionnaires attachés à cette cour, chargés de vérifier les pièces comptables et de présenter les rapports, sont révocables, et le crédit destiné à leurs appointements est voté chaque année par le Parlement.

ments de bienfaisance, des cultes et des travaux publics[1]. Ces services sont rémunérés avec les produits des taxes locales, qui s'élèvent à plusieurs centaines de millions.

L'État ne prend aucune part à la construction et à l'entretien des chemins de fer, dont la propriété appartient à des compagnies particulières.

Mais, si les budgets des deux gouvernements diffèrent sous le double rapport du contrôle législatif et des services publics qui sont à leur charge, nous retrouvons des différences non moins essentielles dans les vérifications qui, après la clôture de l'exercice, ont pour but d'en constater les résultats.

Vous savez avec quel soin on s'assure en France que toutes les sommes dues à l'État ont été versées dans ses caisses, et que les crédits ont été employés conformément aux prescriptions budgétaires, aux lois et décrets et aux instructions ministérielles. Une commission, composée de conseillers d'État, de membres de cette cour et d'inspecteurs généraux des finances, examine toutes les opérations du Trésor. De votre côté, non-seulement vous jugez les comptes que tous les fonctionnaires chargés du maniement des deniers de l'État, receveurs et payeurs, sont tenus de vous soumettre deux fois par an dans des délais dont l'inobservation entraîne de fortes amendes, mais vous statuez également sur les comptes que chaque ministre vous présente des dépenses de son département, et sur le compte général publié par le ministre des finances. Vous déclarez en audience solennelle si ces comptes sont ou non conformes aux arrêts que vous avez prononcés sur les gestions individuelles des receveurs et

[1] L'État ne contribue qu'à l'entretien des édifices religieux ; le clergé est payé avec le revenu de ses biens et le produit des dîmes.

des payeurs du Trésor. Enfin une loi règle définitivement le budget de l'exercice expiré.

Rien de semblable n'a lieu en Angleterre. Les ministres ne produisent aucun compte devant l'*Audit Office*, dont la juridiction est renfermée dans d'étroites limites. Cette cour n'examine que les gestions des comptables qu'un acte formel du Parlement lui a déférées ; la Trésorerie a le droit de faire apurer les autres gestions par ses propres employés. L'*Audit Office* ne peut point, comme vous, présenter dans un travail d'ensemble la totalité des recettes et des dépenses de l'exercice. Enfin aucune loi n'est rendue pour régler le budget de l'exercice expiré.

Voici comment on y supplée :

Les comptes qui a toutes les époques ont spécialement attiré l'attention de la Chambre des communes, et sur lesquels portent presque exclusivement ses débats dans les questions financières, sont ceux de l'armée et de la marine. Ils ont été placés par des lois de 1832 et 1846 sous la surveillance des commissaires de l'*Audit Office*, qui se transportent dans les bureaux de ces deux ministères, y suivent jour par jour toutes les opérations sur les registres, et confrontent le montant et l'emploi des dépenses avec les pièces justificatives. Leurs rapports, après avoir été discutés et approuvés à l'*Audit Office*, sont adressés à la Trésorerie au plus tard le 1er juillet de l'année postérieure à celle où le budget a été réalisé. La Trésorerie transmet ces rapports à la Chambre des communes dès l'ouverture de la session. Une loi de 1861 a étendu ce mode de contrôle aux administrations des douanes, des postes et du revenu intérieur.

Le chancelier de l'Échiquier fait de son côté à la Chambre, avant la présentation du budget, un exposé détaillé et complet des recettes et des dépenses de

l'exercice expiré ; s'il y un excédant qui n'ait pas été employé à la réduction de la dette, il le reporte au budget de l'année suivante. Cet exposé ne donne lieu à aucun vote ; mais le Parlement est armé du droit d'enquête, et il en fait usage toutes les fois que les intérêts de l'État lui paraissent avoir été lésés.

Nous pourrons mieux encore apprécier les deux systèmes par le parallèle des deux budgets, dont nous nous bornerons à examiner actuellement les recettes. Nous avons déjà exposé les motifs qui nous ont déterminé à réserver pour une allocution ultérieure l'appréciation comparée des dépenses.

Les revenus de l'État, soit en France, soit en Angleterre, proviennent presque en entier des impôts directs et indirects.

IMPOTS DIRECTS.

Les impôts directs, comme on le sait, sont en France au nombre de quatre : l'impôt foncier, qui embrasse à la fois les terres et les propriétés bâties ; l'impôt personnel et mobilier ; l'impôt des portes et fenêtres et celui des patentes.

Leur produit total en 1863 a été pour l'État de *trois cent onze millions cent quatre-vingt mille* francs, y compris *deux millions trois cent soixante-dix-sept mille* francs, montant de la taxe sur les chevaux et les voitures qui a été abolie en 1865.

Les sommes portées au budget anglais de la même année comme provenant des impôts directs s'élèvent à *trois cent quatorze millions trois cent quatre-vingt-dix-sept mille* francs.

Nous donnerons sur l'origine et l'assiette de ces impôts des explications très-succinctes :

Taxe sur les terres (*land tax*).

Cette taxe a été établie en 1688, aussitôt après l'expulsion des Stuarts. Elle fut fixée en 1798 à *cinquante millions* par Pitt, qui accorda aux propriétaires le droit de se racheter au moyen de tranferts de rentes 3 pour 100. Cette opération était onéreuse pour l'État, mais elle lui permit de disposer d'un capital de *six cent soixante millions* à une époque où il avait besoin de toutes ses ressources pour subvenir aux frais de la guerre contre la France.

Cette taxe n'est plus que de *vingt-huit millions trois cent quatre-vingt-quatre mille* francs. A défaut de cadastre, la répartition en est nécessairement arbitraire.

Taxe sur les maisons habitées. Elle date de 1694; elle a été plusieurs fois remaniée et réduite. Elle a rapporté en 1863 *vingt-deux millions quatre cent soixante mille* francs.

Taxes somptuaires, savoir : sur les domestiques mâles, les chevaux, les voitures, les armoiries, l'usage de la poudre de coiffure, etc. Elles ont produit, en 1863, *vingt-huit millions sept cent neuf mille* francs.

Income-tax, ou impôt sur le revenu : c'est le plus considérable des impôts directs qui pèsent sur l'Angleterre. Pitt, qui en est le créateur, profita, pour le faire accepter, en 1798, de l'animosité qui régnait alors dans son pays contre la France et de la nécessité d'acheter par des subsides le secours des armées étrangères. Le Parlement abolit l'*income-tax* en 1815 et ne consentit à le rétablir en 1842 que pour combler un déficit de *deux cent quarante millions* accumulé pendant cinq années. Il ne le considère même actuellement que comme provisoire et ne le vote que pour un an.

L'*income-tax* a fait entrer dans les caisses du Trésor anglais, en 1863, *deux cent trente-deux millions huit cent quatre-vingt-un mille* francs.

Indépendamment de ces impôts, il existe en Angleterre plusieurs taxes locales qui constituent de véritables impôts directs, puisqu'elles sont établies de la même manière et perçues par les mêmes voies que ces impôts. Plusieurs de ces taxes sont destinées à rémunérer des services publics qui, en France, sont compris dans le budget de l'État.

IMPOTS INDIRECTS.

Ces impôts, qui, dans les deux pays, portent principalement sur les objets de consommation, et qui constituent pour leurs trésors la ressource la plus importante, se sont élevés, pendant l'exercice 1863, en France, à *un milliard deux cent cinquante-cinq millions*, et en Angleterre, à *un milliard trois cent soixante-quatre millions.*

En voici la nomenclature comparée :

France.

Douanes et sels	195,429,000 fr.
Enregistrement et timbre	408,605,000
Boissons, droits divers. Tabacs et poudres	578,432,000
Postes	72,950,000
Total	1,255,416,000 fr.

Angleterre.

Douanes et sels	580,800,000 fr.
Stamp	232,925,000
Excise	455,175,000
Postes	95,250,000
Total	1,364,150,000 fr.

Nous ne présenterons sur ces divers impôts que de très-courtes observations, comme nous l'avons déjà fait pour les impôts directs.

DOUANES.

Le produit des douanes anglaises excède celui des douanes de la France de *trois cent quatre-vingt-cinq millions*, ce qu'il est facile d'expliquer. D'abord les douanes de l'Angleterre comprennent les tabacs, les sucres, les vins, qui proviennent en entier de l'étranger, tandis que les droits dont ces produits sont grevés en France sont recouvrés presque en totalité par les administrations spéciales des contributions indirectes et des tabacs. En second lieu, le commerce extérieur de l'Angleterre était en 1863 et est encore actuellement beaucoup plus considérable que celui de la France ; les importations anglaises ont été, en 1863, de *quatre milliards deux cent quatre-vingt-dix-sept millions*, et ses exportations de *six milliards quatre cent cinquante-quatre millions ;* en tout : *dix milliards sept cent cinquante et un millions*. Les importations de la France, malgré l'immense impulsion imprimée à son commerce par le nouveau système inauguré en 1860, n'ont été pendant la même période que de *trois milliards deux cent trente-six millions*, et ses exportations de *trois milliards cinq cent vingt-six millions ;* en tout : *six milliards sept cent soixante-deux millions*. Cette différence en moins se reproduit nécessairement dans le revenu des douanes.

ENREGISTREMENT ET TIMBRE (*stamp*).

L'impôt du timbre (*stamp*), importé de Hollande en Angleterre, date de 1671. Il ne s'appliquait d'abord qu'aux actes judiciaires; il a été successivement étendu aux droits sur les successions, les ventes, les échanges, les donations entre-vifs et sur tous les autres actes civils ou commerciaux. Il a même atteint presque toutes les professions en les frappant d'une taxe analogue à celle des patentes. Les fonctionnaires publics sont tenus eux-mêmes de faire apposer le sceau de cette administration sur l'acte qui les institue et d'acquitter une taxe proportionnée à leurs traitements.

Le droit sur les successions se prélève après que le testament a été homologué par une cour ecclésiastique, condition nécessaire à sa validité ; ou, en cas de décès *ab intestat*, après que cette cour a nommé un curateur chargé de gérer provisoirement les biens du défunt. Ce droit n'est pas moins élevé que le droit similaire exigé en France, mais il ne se perçoit que sur les valeurs mobilières; les immeubles en sont affranchis, privilége qui ne peut subsister que sous un gouvernement aristocratique. D'autre part, comme la propriété du sol est concentrée entre les mains de cinquante à soixante mille familles, tandis que la France a plus de huit millions de propriétaires, il en résulte que les ventes et les autres contrats concernant les biens immobiliers sont beaucoup moins nombreux au delà de la Manche que parmi nous. Telle est la double cause de la différence qui existe dans le montant des droits recouvrés par l'administration française de l'enregistrement et l'administration anglaise du timbre. Cette différence en moins au budget de 1863 a été pour la dernière de *cent soixante-quinze millions*.

La perception du droit est garantie en Angleterre, non-seulement par des amendes plus fortes qu'en France, mais encore par la nullité absolue des titres qui n'ont pas été revêtus de cette formalité dans les délais prescrits. Jamais nos législateurs n'ont voulu admettre que le respect dû aux contrats puisse être sacrifié à l'intérêt du fisc.

BOISSONS, DROITS DIVERS, TABACS ET POUDRES.

L'excise, qui offre une grande analogie avec notre administration des contributions indirectes, soit pour les objets imposés, soit pour le mode de recouvrement, a été aussi emprunté à la Hollande par Cromwell. Son application, comme celle du *stamp*, restreinte d'abord à un petit nombre d'articles, s'est étendue proportionnellement aux besoins du Trésor; et, par l'élévation successive des droits, elle est devenue une des branches les plus fécondes du revenu public. Si cet impôt a moins produit en 1863 que l'impôt similaire français (*cent vingt-trois* millions de moins), c'est uniquement parce que les droits sur les tabacs sont perçus en Angleterre par les douanes; et ils se sont élevés en France pendant l'année 1863 à *deux cent vingt-six millions quatre cent soixante-dix-sept mille* francs.

POSTES.

Elles ont rapporté en Angleterre *vingt-deux millions* de plus qu'en France; ce qui est dû surtout au nombre immense de lettres et aux envois considérables de fonds que réclament les rapports commerciaux et industriels, dans un pays où les produits des manu-

factures sont supérieurs aux nôtres des trois quarts environ.

La taxe des lettres a été réduite, en Angleterre, à dix centimes, dès 1840, et en France, huit ans plus tard, à vingt centimes.

Nos voisins répriment les fraudes postales par des peines excessives : les employés qui s'emparent des titres renfermés dans les lettres sont punis de mort, et ceux qui exigent un droit supérieur au tarif, de la déportation.

Le secret des lettres est religieusement respecté, si ce n'est dans de rares exceptions commandées par l'intérêt de l'État. Les lettres ne sont dans ce cas ouvertes que sur un ordre formel de l'un des ministres et en présence du juge de paix. Néanmoins la douane peut les ouvrir elle-même avec l'assistance de ce magistrat, si elle soupçonne que ces correspondances recèlent un objet de contrebande.

Aux impôts directs et indirects que nous venons d'énumérer, nous ajouterons les recettes qui sont portées dans les deux budgets sous le titre de *Revenus divers*. Nous avons déduit celles qui ne sont qu'accidentelles.

Le montant de ces recettes a été, en France, de *quarante-quatre millions*, et en Angleterre, de *trente-cinq millions sept cent mille francs*.

Le total général des impôts acquittés par les contribuables français est de *un milliard cinq cent soixante-six millions*, et par les contribuables anglais de *un milliard six cent soixante-dix-huit*. Or, comme d'après le dernier recensement, opéré en 1861, la population de la France est de *trente-sept millions trois cent quatre-vingt-six mille* habitants, et celle de l'Angleterre de *vingt-neuf millions trois cent sept mille* seulement, il en résulte que la cote individuelle a été en

France de *quarante et un francs quatre-vingt-huit centimes*, et en Angleterre de *cinquante-sept francs trente centimes*. La différence, qui est de *quinze francs quarante-deux centimes*, est en réalité beaucoup plus forte, si l'on tient compte des taxes locales anglaises destinées à des services qui sont en France à la charge de l'État. Ces taxes ont été évaluées à *quatre cent vingt-cinq millions* par le chancelier de l'Échiquier, dans un de ses exposés à la Chambre des communes.

Aux ressources budgétaires provenant de l'impôt viennent se joindre les produits des domaines de l'État, qui sont en France de *cinquante-trois millions*, et en Angleterre de *sept millions six cent mille francs*. Cette énorme disproportion provient surtout de ce que le domaine de l'État en Angleterre ne se compose que de divers immeubles appartenant originairement à la Couronne, et qui ont été distraits à l'avénement de George III; les forêts qui en font partie n'ont qu'une contenance de *quarante mille* hectares; celles de la France excèdent *un million* d'hectares.

Total des recettes de l'État en France : *un milliard six cent dix-neuf millions;* en Angleterre : *un milliard six cent quatre-vingt-cinq millions.*

Si à ce compte détaillé des recettes nous avions pu joindre le tableau des dépenses et suivre l'emploi des crédits ouverts à chaque ministère, il nous aurait été facile de vous expliquer les causes des résultats si différents que présentent les deux budgets. Tandis que le budget anglais offre un excédant de recette de *soixante-dix-huit millions soixante-quatre mille* francs, qui en très-grande partie a été affecté au rachat de la dette inscrite, il ressort de la réunion de nos budgets ordinaire et extraordinaire un découvert de *vingt-deux millions cent trente et un mille* francs, qui accroîtra notre dette flottante, dès que le Corps législatif aura

sanctionné le projet de loi portant règlement définitif de l'exercice 1863.

Nous devons même reconnaître que ce découvert aurait été plus considérable si, pour le réduire, le ministre éminent qui préside à la direction de nos finances n'avait su ménager au Trésor des ressources exceptionnelles.

Ces résultats, en apparence si désavantageux pour nous, proviennent-ils de la supériorité des institutions ou des administrateurs? Non, assurément; ils ont pour cause unique les charges énormes que les contribuables supportent en Angleterre, et qui excèdent les nôtres de plus d'un demi-milliard.

Ne faut-il pas aussi, dans la comparaison des deux budgets de 1863, tenir compte du surcroît de dépenses occasionné par l'entretien sur le pied de guerre d'une partie de notre armée de terre et de mer? Cet état de choses aura bientôt un terme; ce qui fera rentrer nos finances dans une situation normale, où nous n'aurons plus à envier à l'Angleterre l'excédant de ses recettes.

Ne doit-on pas également, dans ce parallèle, prendre en considération le magnifique avenir que les chemins de fer nous préparent? Les subventions accordées aux compagnies dans des proportions de plus en plus larges, depuis le rétablissement de l'Empire, ont permis à ces compagnies d'établir et d'exploiter un réseau qui dépasse aujourd'hui 13,000 kilomètres, et qui a contribué à augmenter la richesse privée de plus de *trente milliards*, et le revenu public de plus de *quatre cents millions*. Un jour viendra où ce réseau, complet et libre de toute obligation, appartiendra à l'État en pleine propriété, et pourra lui donner des produits plus que suffisants pour solder l'intérêt de sa dette et en amortir le capital. Pourrions-nous regretter de ne pas avoir suivi l'exemple de nos voisins, dont le gou-

vernement a préféré renoncer à ces immenses avantages, en abandonnant la construction et la propriété des chemins de fer à l'industrie particulière?

Nous avons achevé notre tâche dans les limites où nous avons dû actuellement la restreindre. L'exposé des institutions financières anglaises et de leur mise en œuvre nous fournit un salutaire enseignement : c'est que ces institutions peuvent convenir à l'Angleterre, mais elles ne sont point faites pour nous. Elles blessent le principe de l'égalité si profondément enraciné dans nos mœurs. Fondées presque toutes sous le régime de la féodalité, elles en conservent encore les traces et perpétuent dans les mêmes familles la propriété du sol et le pouvoir. Partout on y rencontre le privilége de la naissance et de la richesse. Quelquefois même elles portent atteinte à la liberté individuelle dans des cas où nos lois la respectent. Ainsi que nous l'avons déjà dit, si un contribuable n'acquitte pas l'impôt aux époques déterminées, l'agent du fisc, après quelques jours de délai, peut le faire emprisonner, à moins que le débiteur ne soit un membre de la Chambre des pairs.

Le droit sur les successions est pour l'État un des impôts les plus productifs; les immeubles en sont exempts, pour ne pas amoindrir les immenses fortunes héréditaires dont le revenu foncier se calcule par millions.

S'agit-il d'apurer les gestions des comptables? Il est loisible à la Trésorerie de laisser ce soin à ses propres employés et même d'affranchir les comptables de toute vérification. L'*Audit Office* découvre-t-il dans les gestions qu'on lui défère des ordonnancements ministériels irréguliers ou abusifs? Il lui est interdit de les porter à la connaissance du souverain ou des Chambres. Ses décisions ne deviennent exécutoires que si une

cour, composée de membres du cabinet, consent à les homologuer.

Combien peu ces attributions ressemblent aux vôtres ! Aucun dépositaire des deniers publics n'échappe à votre contrôle ; les ministres eux-mêmes ne peuvent disposer d'aucun crédit sur les fonds du Trésor sans être tenus de vous en rendre compte. Vos arrêts, dès que vous les avez prononcés, constituent la chose jugée, et l'exécution en est obligatoire. Enfin, les actes financiers ne renferment aucune infraction que vous ne signaliez dans votre rapport à l'Empereur, qui est publié et distribué à tous les membres du Sénat et du Corps législatif. Aussi, messieurs, l'indépendance dont vous jouissez est-elle pour vous une puissante incitation à déployer une activité de plus en plus croissante dans l'exercice de vos laborieuses fonctions.

Suit l'exposé des travaux de la Cour des comptes.

III

AUDIENCE DE RENTRÉE DU 4 NOVEMBRE 1867.

MESSIEURS,

L'année dernière, à pareille époque, nous avons, dans cette même enceinte, commencé le parallèle des budgets de l'Angleterre et de la France, en prenant celui de 1863 pour terme de comparaison. Nous nous sommes borné à l'évaluation des recettes, nous réservant d'apprécier les dépenses dès que le pouvoir législatif aurait sanctionné celles de notre pays.

La loi qui a réglé définitivement le budget de 1863 a été promulguée le 8 mai dernier. Aucun obstacle ne s'oppose désormais à l'achèvement de notre tâche.

Nous examinerons successivement les dépenses occasionnées par la dette publique et les services civils et militaires. Nous comprenons dans la dette publique, non-seulement la dette consolidée et la dette flottante, mais encore la liste civile, les dotations des grands corps de l'État et les pensions.

I

DETTE PUBLIQUE.

La dette anglaise, dont la consolidation remonte à la révolution de 1688, ne consistait alors que dans une rente de 996,000 francs, au capital de 16,000,000 de

francs. Accrue par plusieurs guerres européennes et surtout par celle des États-Unis de l'Amériqne du Nord, elle s'élevait en capitale à 5,955,000,000, et en rente à 243,000,000 de francs, lorsque les hostilités éclatèrent le 1er février 1793 entre l'Angleterre et la France. A la fin de cette lutte gigantesque, pendant laquelle l'Angleterre avait pris tour à tour à sa solde toutes les armées de l'Europe, sa dette consolidée s'était augmentée de près de 14 milliards et demi. Le capital était au 1er janvier 1816 de 20,407,800,000 francs.

Le budget des dépenses avait suivi une progression non moins considérable; il n'était que de 425 millions en 1792. Il avait dépassé le chiffre de 4 milliards en 1813, 1814, 1815, savoir :

Budget des dépenses :

1813.....	4,347	millions.
1814.....	4,130	—
1815.....	4,249	—

L'ordre et l'économie ont-ils toujours présidé à l'emploi de ces immenses ressources, mises par le peuple anglais à la disposition de son gouvernement avec une libéralité patriotique qu'on ne saurait trop admirer?

Nous rappellerons deux faits qui ont reçu des actes mêmes du Parlement une éclatante publicité.

En 1806, ainsi que nous l'avons déjà dit dans l'une de nos allocutions, le ministère, sur des interpellations qui lui furent adressées à la Chambre des communes, dut avouer que les dépenses de la guerre et de la marine depuis 1792, les subsides payés aux armées étrangères, les frais des expéditions d'Égypte et de Hollande n'avaient été l'objet d'aucun examen. Les sommes demeurées ainsi sans contrôle étaient évaluées à 13 milliards 350 millions.

Une incurie si extraordinaire n'a-t-elle rien coûté à

l'État? Une commission spéciale chargée en 1822 par le Parlement de dresser le compte des emprunts contractés de 1793 à 1816 et d'en vérifier l'emploi, après plusieurs années de laborieuses investigations, constata un déficit de 1,227,215 francs, sans pouvoir fournir aucun indice sur les auteurs de ces énormes détournements.

Enfin, dans les comptes des finances de 1817 à 1825, une somme de 3,119,480,000 francs était portée comme ayant été versée à la commission de l'amortissement, et les commissaires ne reconnurent avoir reçu que 2,900,170,000 francs, d'où un second déficit de 219,310,000 francs. Même résultat sous le rapport du contrôle; aucune poursuite contre les comptables [1].

Quelle était, pendant la même période, la situation des finances françaises? Livrées à l'arbitraire sous l'ancienne monarchie et soumises au déplorable régime des fermes générales, plongées dans le chaos par l'anarchie révolutionnaire, elles devenaient au commencement du siècle l'une des principales préoccupations du plus grand génie des temps modernes. Les institutions financières qu'il créa d'un seul jet, par une sorte d'intuition, et que les gouvernements postérieurs ont maintenues en les perfectionnant, reposaient sur les bases suivantes, presque entièrement opposées à celles des institutions anglaises :

Centraliser toutes les opérations relatives à la gestion des deniers publics; ne les confier, sous la direction immédiate et exclusive des ministres, qu'à des fonctionnaires permanents, mais révocables à volonté, assujettis à une surveillance rigoureuse et incessante; conserver à l'État toute son indépendance, et, à cet

[1] *Exposé de l'administration des finances de la Grande-Bretagne*, par M. Bailly, inspecteur général des finances. 1837, tome I, page 65.

effet, écarter du recouvrement des impôt et du mouvement des fonds toute immixtion étrangère; subvenir aux besoins des services ministériels avec les revenus du Trésor et les avances faites par ses propres agents; n'exiger des contribuables que les sacrifices strictement nécessaires et rejeter autant que possible le fardeau de la guerre sur l'ennemi.

Quels ont été les résultats de ce système, dont Napoléon Ier a constamment dirigé lui-même la mise en pratique? Il avait trouvé à son avénement au pouvoir les caisses vides, les armées manquant de tout, leur solde, ainsi que les traitements civils, arriérée de dix-huit mois. Malgré les campagnes désastreuses qui ont terminé son règne, il n'a accru la dette publique que d'une rente de 6,000,000, et d'une somme de 300,000,000 provenant de la vente d'une partie des biens communaux. La dette consolidée inscrite sur le grand-livre en vertu des lois du 24 août 1793 et du 9 vendémiaire an VI était, après sa liquidation définitive, de 57,300,000 francs de rentes 5 0/0, et au 1er avril 1814, de 63,307,637 francs.

Le budget, qui se montait en 1800 à 526,000,000, n'a atteint 1 milliard qu'en 1811.

Il s'est élevé :

En 1812 à 1 milliard 30,000,000;

En 1813 à 1 milliard 150,000,000;

Et il est descendu :

En 1814 à 774,000,000;

Et en 1815 à 770,000,000.

Nous ajouterons que, nonobstant les exigences d'une guerre continue, Napoléon Ier, bien loin d'avoir, comme le gouvernement anglais, augmenté les impôts outre mesure, a diminué d'un sixième le plus considérable de tous, l'impôt foncier; fixé originairement à 240,000,000 en principal par la loi du 1er décembre 1790, réduit en

l'an VIII à 210,000,000, cet impot n'était plus que de 172,000,000 en 1814.

Les résultats de la gestion des finances anglaises et françaises pendant la guerre peuvent être facilement appréciés en comparant les chiffres ci-après :

FINANCES ANGLAISES.

Accroissement de la dette publique :

En capital, 14 milliards 452 millions,

En rentes, 502 millions.

Maximum des budgets des dépenses, 4 milliards 347 millions.

FINANCES FRANÇAISES.

Accroissement de la dette publique :

En capital, y compris les 300 millions provenant de la vente des biens communaux, 420 millions;

En rentes, avec l'intérêt de ces 300 millions, 15 millions;

Maximum des budgets des dépenses, 1 milliard 150 millions.

Examinons maintenant quels ont été pour les deux pays les résultats de l'administration financière pendant la seconde période, celle de 1815 à 1864. Ils sont entièrement contraires aux résultats antérieurs ; nous voyons en effet la dette consolidée anglaise diminuer progressivement, et celle de la France grossir sous les divers gouvernements qui s'y succèdent.

Quoique affranchie du fardeau des subsides, l'Angleterre n'en continua pas moins à contracter chaque année des emprunts pour en appliquer les produits à l'amortissement; mais elle ne tarda pas à reconnaître que cette opération était ruineuse; le rachat des rentes

s'effectuait constamment à un taux supérieur à celui des émissions nouvelles. Une loi du 1er juin 1829 supprima la dotation de l'amortissement et statua qu'à l'avenir les rentes ne seraient acquises au compte de l'État, pour être éteintes, qu'avec les excédants des recettes des budgets sur les dépenses. Ces excédants sont établis à la fin de chaque trimestre par la trésorerie, versés à la banque d'Angleterre et mis à la disposition du comité spécial chargé de l'exécution de toutes les mesures qui concernent la dette publique. La radiation des rentes ainsi rachetées s'opère au moment même du transfert.

Ce comité, en outre, est autorisé à échanger les rentes perpétuelles contre des rentes viagères ou à terme fixe, au taux établi par des tableaux que dresse la Trésorerie : ce qui assure à l'État, au moyen d'une augmentation temporaire de dépense, l'extinction, à une époque plus ou moins lointaine, d'une partie de la dette consolidée. La réduction obtenue par ces rachats et par ces échanges, du 1er janvier 1816 au 31 mars 1864, a été de 31,400,000 francs.

Des économies bien plus importantes encore dans le service des intérêts de la dette publique anglaise ont été effectuées par de nombreuses conversions. Les rentes, de 1822 à 1844, ont été successivement abaissées de 5 pour 100 à 4, 3 1/2 et 3 pour 100; et ces réductions ont eu lieu avec l'assentiment presque unanime des titulaires, sous la seule condition qu'il n'y aurait aucune conversion nouvelle avant 1884. Le bénéfice qui en est résulté pour le trésor a été de 76,300,000 francs de rentes.

C'est ainsi que, dans cette seconde période, la dette consolidée, de 745,300,000 francs de rentes, est descendue à 637,600,000 francs.

Différence en moins, 107,700,000 francs.

DETTE CONSOLIDÉE FRANÇAISE.

Nous avons vu qu'à la chute de Napoléon Ier, elle était de 63,307,000 francs de rentes 5 pour 100. L'impossibilité de subvenir, avec les seules ressources de l'impôt, aux charges de l'invasion, obligea le gouvernement de la Restauration à suivre l'exemple de l'Angleterre, à contracter des emprunts en aliénant des rentes jusqu'à concurrence de 43 millions.

D'autres émissions eurent pour objet de solder d'anciennes créances, d'indemniser les émigrés de la vente de leurs biens et de couvrir l'insuffisance des budgets. Le montant des rentes inscrites ou à inscrire, le 1er août 1830, déduction faite de celles rachetées par la Caisse d'amortissement, était de 164,500,000 francs.

La monarchie de Juillet n'a augmenté la dette consolidée que de 12,200,000 francs; elle a légué à la République de 1848 une dette flottante considérable, qu'il a fallu consolider dans les circonstances les plus désavantageuses. Cette opération et l'accroissement des dépenses budgétaires, qui ont nécessité de nouveaux emprunts, avaient porté le chiffre de la rente consolidée au 1er janvier 1852 à 230,700,000 francs.

Depuis cette dernière époque jusqu'au 31 décembre 1863, les guerres de Crimée et d'Italie, ainsi que l'impulsion de plus en plus active imprimée aux travaux publics, ont motivé la création de 113,700,000 francs de rentes, réduites à 96,200,000 francs par la conversion des rentes 5 pour 100 opérée en 1852[1]. Le chiffre définitif des rentes actives au 1er janvier 1864 était de 326,919,560 francs.

[1] Le bénéfice de cette conversion pour le Trésor a été de 17,500,000 fr. de rentes.

Ainsi, pendant la seconde période, du 1er janvier 1816 au 31 décembre 1863, tandis que la dette consolidée de l'Angleterre a été diminuée de 107,700,000 francs de rentes, la dette de la France s'est accrue de 263,600,000 francs.

Recherchons les causes de ces résultats en apparence si défavorables à notre administration financière.

Le gouvernement anglais, à la suite d'une guerre de plus de vingt ans, qui avait exigé le déploiement de toutes ses ressources, se trouvait en présence d'une dette effrayante qui excédait en 1816 la moitié des revenus de l'Etat et menaçait de les engloutir tout entiers. Qu'a-t-il fait? Il a renoncé aux emprunts, et non-seulement il a maintenu les impôts à un taux supérieur aux besoins des services publics, mais encore il n'a jamais hésité à augmenter les charges des contribuables toutes les fois qu'il a dû pourvoir à des éventualités extraordinaires.

Prenons pour exemple la guerre de Crimée qu'il a soutenue de concert avec la France. Quels en ont été les frais pour les deux pays, et quels voies et moyens a-t-on employés de part et d'autre?

Un rapport rédigé en 1859 par M. le marquis d'Audiffret, alors l'un des présidents titulaires de cette cour, et présenté à l'Empereur au nom d'une commission composée des plus hautes notabilités, constate que cette guerre nous à coûté 1,348,404,000 francs, et que ces dépenses ont été couvertes par trois emprunts et par des accroissements d'impôts, dont le plus important n'était que temporaire. Ces impôts, pendant les années 1855, 1856, 1857, c'est-à-dire pendant toute la durée de la guerre, ont produit. . . . 209,773,000 fr.

Les emprunts ont rapporté. .	1,512,000,000
Total.	1,721,773,000

L'excédant sur les dépenses de la guerre, s'élevant

à 373,369,000 francs, a reçu une autre destination : il a servi au développement des grands travaux publics que le changement du système commercial rendait de plus en plus nécessaires.

L'administration anglaise, qui n'apporte point dans le contrôle de ses dépenses la précision et la rigueur de notre comptabilité, qui ne règle jamais les budgets réalisés, n'a pas cru devoir, à notre exemple, faire procéder à une liquidation spéciale des frais de la guerre de Crimée. Dans un ouvrage remarquable sur les finances de l'Angleterre, publié en 1863, S. Morton Peto, qui déclare avoir puisé tous ses chiffres à des sources officielles, évalue les dépenses de la guerre de Crimée pour son pays à 70 millions de livres sterling, soit 1,750,000,000 francs, chiffre supérieur au nôtre de 401,596,000 francs.

L'étude des budgets anglais pendant la même période nous a convaincu que cette évaluation n'est nullement exagérée.

Le gouvernement de la Grande-Bretagne, pour faire face à de si prodigieuses dépenses, n'a contracté que deux emprunts :

L'un en 1855, de.	650,000,000 fr.
L'autre en 1856, de	162,475,000
En tout. . . .	812,475,000 fr.

Il a donc demandé aux contribuables 937,525,000 fr. c'est-à-dire 727,752,000 francs de plus que le gouvernement de la France, et il n'a ajouté à la dette consolidée que 31,900,000 francs de rentes, alors que la nôtre a été augmentée par les emprunts émis également en rentes, à la même occasion, de 71,700,000 francs.

L'accroissement des impôts à été si considérable en Angleterre que l'income-tax, impôt de guerre créé en 1798, aboli en 1815, mais rétabli en 1842 et conservé depuis, quoique à titre provisoire, ayant rapporté en

1853 142,545,000 francs, a été élevé au taux exorbitant de 1 shilling 4 deniers (1 fr. 55 c.) par livre sterling.

Le produit a été en	1854 de. . .	262,884,000 fr.
—	1855 de. . .	370,368,000
—	1856 de. . .	402,248,000
Abaissé en 1857 à.		289,652,000

il est resté a peu près au même chiffre les années suivantes.

Les autres impôts ont été aussi tous augmentés à peu près dans les mêmes proportions, sans exciter aucune plainte.

Nous n'hésitons pas à reconnaître qu'aucun gouvernement n'oserait grever le contribuable français de charges aussi lourdes.

Dans notre allocution du 3 novembre 1866, en évaluant les contributions des deux pays, nous avons constaté que la cote individuelle était en Angleterre par chaque habitant supérieure de 15 fr. 42 c. à celle payée en France. Il en résulte que les sommes provenant des impôts et versées dans les caisses de l'État, de 1816 à 1863, ont dû excéder en Angleterre au moins de 20 milliards celles recueillies par le trésor français. Il n'est donc pas extraordinaire que pendant le même intervalle la dette consolidée anglaise se soit atténuée, tandis que la nôtre s'accroissait de plus de 200 millions de rentes.

Il ne faut pas oublier que dans le cours de cette période la France a été condamnée à d'immenses sacrifices pour se rédimer de l'invasion étrangère, qu'elle a subi trois révolutions, et que néanmoins elle a vu ses revenus ordinaires, par les seuls progrès de la richesse publique et privée, s'augmenter d'un milliard.

Il ne faut pas oublier non plus qu'en Angleterre le Trésor ne supporte que pour une bien faible partie les

dépenses des travaux publics, et qu'il demeure entièrement étranger à celle de la construction des chemins de fer, propriété exclusive de compagnies particulières.

Le réseau français, au contraire, appartient à l'État; les compagnies n'en ont que la jouissance temporaire.

Il se composait au 1er janvier 1864 de. .	11,534 kil.
exploités; il avait coûté aux compagnies	5,055,200,000 fr..
à l'État.	944,000,000
Le revenu brut était de.	512,645,000 fr.

Ces chiffres suivent une progression rapide. Le 31 décembre 1866, le nombre des kilomètres exploités

était de.	14,506
La dépense par les compagnies, de.	6,173,195,000 fr.
La dépense par l'État, de	978,753,000
Le revenu brut, de	603,348,000

Nous le disions l'année dernière et nous croyons utile de le répéter, une époque encore éloignée sans doute, mais certaine, viendra où, investi de la pleine possession de ces chemins libres de toutes charges, l'État trouvera dans leur produit des ressources plus que suffisantes pour solder en entier l'intérêt de la dette consolidée et en amortir le capital.

Quoi qu'il en soit, dans la situation actuelle des deux dettes consolidées, l'intérêt de la dette anglaise équivaut aux deux cinquièmes du revenu budgétaire, et l'intérêt de la nôtre à un cinquième à peine.

DETTE FLOTTANTE.

Le capital de la dette flottante anglaise était au commencement de la guerre contre la France de 346 millions.

Intérêt, 14 millions.

Il s'élevait en 1816 à 1 milliard 100 millions.

Intérêt, 38 millions.

Il s'est rapidement abaissé après le retour de la paix, et il ne figure au budget de 1863 que pour 308 millions.

Intérêt, 10,200,000 francs.

Somme relativement peu considérable, mais qui suffit à tous les besoins des services publics avec un système financier où la plupart des payements sont faits par la Banque d'Angleterre.

Napoléon Ier, qui s'abstenait autant que possible de recourir au crédit, n'a laissé qu'une dette flottante de 87,437,789 francs

Grossie des découverts des budgets, qui, sous les gouvernements postérieurs, ont été rarement clos en équilibre, cette dette a été atténuée par plusieurs consolidations.

Elle était au 31 décembre 1863 de 930 millions, supportant un intérêt de 35,800,000 francs.

LISTE CIVILE.

Avant 1830, la liste civile en Angleterre n'était point dotée par le pouvoir législatif; elle consistait dans les revenus des domaines royaux et des produits de diverses taxes qui, réunis, excédaient 20 millions. Les Chambres y ajoutaient des dons annuels dont le chiffre était variable. Un acte de la première année du règne de Guillaume IV, en incorporant les domaines royaux dans ceux de l'État, alloua au souverain et aux membres de sa famille des dotations fixes et mit à la charge du Trésor l'entretien des châteaux et des parcs royaux, et le payement de nombreuses pensions desservies par

la Couronne. A l'avénement de la reine Victoria, la liste civile a été fixée à . . . . . 9,625,000 fr.

Les membres de la famille royale reçoivent en outre. . . . . 3,225,000 fr.

Le prince de Galles a de plus pour apanage les duchés de Cornouailles et de Lancastre, dont les revenus sont évalués à. . . . . 1,250,000 fr.

Enfin les frais d'entretien des parcs et des châteaux de la Couronne sont compris au budget de 1863 pour la somme de 3,625,000 francs.

Une participation plus directe au gouvernement impose au souverain de la France des charges que n'ont point ceux de la Grande-Bretagne ; ce qui détermina l'Assemblée constituante à assigner à Louis XVI pour sa liste civile 25 millions, et aux princes de sa famille 1 million chacun.

Telles sont les dispositions du décret du 26 mai 1791. Ce chiffre de 25 millions a été également adopté pour la liste civile de Napoléon Ier, Louis XVIII, Charles X, Napoléon III. S'il a été réduit à 12 millions pour Louis-Philippe sur sa demande, l'insuffisance de cette allocation a été démontrée par les dettes considérables que ce monarque a laissées, malgré sa fortune personnelle, et que l'État a acquittées. Les frais de régie et les grosses réparations des palais, la conservation du mobilier, les manufactures de la Couronne et les musées, sous la République, ont coûté annuellement au Trésor plus de 7 millions. Cette dépense s'est beaucoup accrue sous l'Empire ; elle est supportée en entier par la liste civile.

La dotation des princes de la famille impériale est de 1,500,000 francs.

Elle était pour les princes de la famille royale :

Sous Louis XVIII, de 8 millions ;

Sous Charles X, de 7 millions ;

Sous Louis-Philippe, de 2 millions ;

DOTATION DES POUVOIRS LÉGISLATIFS.

Angleterre	2,025,000 fr.
France	11,559,000

Les Chambres jouissent en Angleterre comme en France du privilége de préparer et de voter leur budget. Leurs dépenses administratives sont à peu près les mêmes; les neuf millions et demi que les pouvoirs législatifs coûtent en plus à la France sont affectés au payement des dotations conférées aux sénateurs et des indemnités allouées aux députés par la Constitution. Les fonctions législatives sont gratuites en Angleterre; la fortune concentrée par l'hérédité et les majorats d'une part, et de l'autre par l'aristocratie industrielle et commerciale, donne seule, sauf de très-rares exceptions, accès au Parlement, ce qui assurément ne saurait se concilier avec nos principes égalitaires et démocratiques.

PENSIONS.

Les pensions en France sont centralisées au ministère des finances et inscrites sur le grand-livre de la dette publique; elles figurent au budget de 1863 pour la somme de 89,055,000 francs, répartie de la manière suivante :

1° Pensions de l'ancien Sénat et de la Pairie. . . . . 150,000 fr.

Les sénateurs sous le premier Empire jouissaient d'un traitement de 36,000 francs, qui fut maintenu en 1814 et réduit à 24,000 francs en 1815. Le roi, sous la Restauration, accor-

dait une pension de 12,000 francs aux pairs de France qui n'avaient pas de fortune.

2° Pensions des dotataires dépossédés, y compris ceux du Mont de Milan. . . . . 1,286,000 fr.

Ceux qui avaient obtenu de Napoléon Ier des dotations en pays étranger et qui les avaient perdues à la suite des revers de 1812 et 1813, auraient dû être indemnisés avec les fonds du domaine extraordinaire. Ces fonds ayant reçu une autre destination, la loi du 26 juillet 1821 accorda à ces dotataires une pension dont le maximum est de 1,000 francs, et qui s'éteint après la seconde génération.

3° Pensions des grands fonctionnaires de l'Empire. 126,000

La loi du 17 juillet 1856 autorise l'Empereur à accorder des pensions, dont le maximum ne peut excéder 20,000 fr., aux grands fonctionnaires de l'Empire, à leurs veuves et à leurs enfants, en récompense de services éminents rendus à l'État et en cas d'insuffisance de leur fortune. Ces pensions ne peuvent ni se cumuler avec d'autres traitements ou pensions, ni excéder le chiffre total de 500,000 fr.

4° Pensions et indemnités viagères de retraite aux pensionnaires et employés des anciennes listes civiles. . 951,000

5° Pensions à titre de récompense nationale. 613,000

6° Dotation, actuellement éteinte, du duc de Malakoff. . . . . 100,000 fr.

7° Pensions civiles. 26,623,000

Cette dernière dépense est atténuée par les retenues exercées sur les traitements des fonctionnaires et employés en activité de service; le produit de ces retenues a été en 1863 de 14,700,000 francs.

8° Pensions ecclésiastiques. . . 64,000

9° Pensions militaires. 38,855,000

10° Secours viagers aux anciens militaires de la République et de l'Empire. 2,687,000

11° Nous ajouterons les pensions des invalides de la marine, de leurs veuves et de leurs enfants, quoique payées sur un fonds spécial en dehors du budget. Elles se sont élevées en 1863 à. 17,600,000

Total général. . . . 89,055,000 fr.

Les pensions, en Angleterre, sont moins nombreuses, mais beaucoup plus élevées qu'en France; aucune loi n'en détermine le maximum; le chiffre total porté au budget de 1863 est de . . . . . 93,100,000 fr. savoir :

Pensions civiles.	22,300,000	93,100,000
Pensions militaires aux officiers des armées de terre et de mer, à leurs veuves et à leurs enfants.	70,800,000	

Pour démontrer combien le taux de ces pensions est supérieur à celui des pensions françaises, nous citerons quelques exemples :

Quatre anciens chanceliers reçoivent chacun.	125,000 fr.
Trois autres, en moyenne.	93,000
Quatre anciens présidents des Cours du banc de la Reine, de l'Échiquier, des *Common Pleas*.	87,000
D'anciens juges de ces cours. . . .	60,000
D'anciens juges des cours de comtés.	25,000

On voit également inscrites au budget anglais des pensions civiles et militaires de 50,000, 75,000, 100,000 francs.

Le maximum des pensions allouées par nos lois pour des services similaires est de 6,000 francs.

DETTE PUBLIQUE ANGLAISE.

Rentes ou intérêts des dettes consolidée et flottante.	647,800,000
Liste civile.	16,475,000
Dotations des pouvoirs législatifs.	2,025,000
Pensions.	93,100,000
Total.	759,400,000

DETTE PUBLIQUE FRANÇAISE.

Rentes ou intérêts divers. . . .	371,173,000
Liste civile	26,500,000
Dotation des pouvoirs législatifs.	11,559,000
Pensions.	89,055,000
Total.	498,287,000
Différence en moins.	261,113,000

II

SERVICES CIVILS.

Si nous avons pu établir sur des bases certaines la comparaison de la dette publique anglaise et de la nôtre, les éléments nécessaires nous manquent pour le parallèle des dépenses respectives occasionnées par les services civils.

Notre budget est divisé par ministères; chacun des membres du cabinet dispose des crédits affectés à son département, et, après la clôture de l'exercice, il rend de l'emploi de ces crédits un compte public et détaillé.

Rien de semblable n'a lieu en Angleterre; il n'existe au budget d'autre division que celle du fonds consolidé et des allocations assujetties au vote annuel du Parlement.

Les ministres ne rendent, ne publient aucun compte. Rien de plus difficile que de recueillir en chiffres exacts les dépenses analogues aux nôtres pour les comparer.

Nous rencontrons pour ce parallèle un autre obstacle dans la différence de l'organisation administrative des deux nations. Tandis qu'en France le pouvoir exécutif étend son action par des mandataires rétribués sur toute la surface de l'Empire, et en prend à sa charge les principales dépenses, en Angleterre les comtés, les cités et bourgs s'administrent eux-mêmes au moyen de taxes locales, dont le montant, à défaut de publications officielles, ne peut être déterminé d'une manière précise; presque toutes les fonctions publiques y sont gratuites. Néanmoins l'étude des deux budgets nous

offre des termes de comparaison assez nombreux pour nous permettre d'y puisser des renseignements utiles sur le mérite respectif des institutions financières des deux pays. C'est le but unique que nous nous proposons.

ADMINISTRATION CENTRALE.

Le cabinet anglais se composait en 1863 et se compose actuellement de quinze membres :

Premier lord de la Trésorerie ;
Lord haut chancelier ;
Lord président du Conseil privé ;
Lord garde du sceau privé ;
Chancelier de l'Échiquier ;
Secrétaire d'État de l'intérieur ;
— des affaires étrangères ;
— des colonies ;
— de la guerre ;
— de l'Inde ;
Premier lord de l'Amirauté ;
Président du bureau de commerce ;
Grand maître des postes ;
Chancelier du duché de Lancastre ;
Président de la loi des pauvres.

Leur traitement varie de 150 à 50,000 francs. L'usage ne leur impose pas les mêmes frais de représentation qu'en France.

Nos ministres, au nombre de dix, reçoivent chacun 100,000 fr., à l'exception des ministres des affaires étrangères et de la guerre, qui reçoivent 130,000 fr.

Les employés des ministères anglais sont très-largement rétribués ; l'administration centrale coûte en

tout.	39,500,000 fr.
La nôtre, y compris le Conseil d'État, dont les dépenses s'élèvent à 2,300,000 francs.	23,400,000
Différence en moins pour la France	16,100,000

JUSTICE.

L'organisation judiciaire de la Grande-Bretagne est si complexe que nous n'essayerons pas de vous en faire connaître les nombreux rouages. Elle diffère même suivant les localités. Nous nous bornerons à quelques notions générales sur celle de l'Angleterre proprement dite. On pourra ainsi mieux apprécier les dépenses qu'elle occasionne.

La justice est administrée dans les comtés par un nombre indéterminé de juges de paix choisis parmi les principaux propriétaires. On en compte plus de dix-huit mille en Angleterre et dans la principauté de Galles; mais, pour plusieurs d'entre eux, ce titre, auquel s'attache une grande considération, n'est qu'honorifique. Ils exercent gratuitement leurs fonctions presque toujours conférées à vie. Ils statuent au civil et au criminel. Leur compétence civile est circonscrite à peu près dans les mêmes limites que celle de nos juges de paix. Lorsqu'ils sont réunis en session trimestrielle, leur juridiction est plus étendue; constitués en grand jury, ils remplissent l'office de nos chambres des mises en accusation.

La justice civile est également exercée par les cours de comtés, sorte de tribunaux de première instance composés d'un seul magistrat inamovible.

Les cours supérieures siégent à Londres, au nombre de quatre, savoir : la Cour de la chancellerie, la

Cour du banc de la Reine, celle des *common pleas* (procès civils), ainsi que la Cour de l'Échiquier. Leurs attributions tantôt sont distinctes, tantôt se confondent. C'est à la Cour de l'Échiquier qu'appartient exclusivement la connaissance des questions financières; les magistrats qui en font partie ont le titre de baron de l'Échiquier.

L'Angleterre est divisée en huit circonscriptions judiciaires, visitées alternativement tous les six mois par les membres des cours supérieures, qui épargnent ainsi aux justiciables les frais de déplacement. Ils y président les jurys.

Il existe en outre à Londres des cours spéciales, comme la Cour de l'amirauté et celle des divorces. La Cité a deux tribunaux de police où siégent le lord maire et un alderman. Enfin certaines causes peuvent être portées en appel même devant la Chambre des lords.

Les Anglais n'ont point comme nous des codes, règle suprême des tribunaux ; profondément attachés à leurs anciennes lois, ils les conservent religieusement, alors même qu'elles portent l'empreinte des siècles barbares où elles ont pris naissance; pour en corriger les imperfections, ils ont été contraints d'attribuer à quelques-unes de leurs cours un privilége inconciliable avec le devoir le plus impérieux du magistrat, le privilége de rendre des arrêts contraires aux lois, dans le cas où leur application rigoureuse leur semblerait en opposition avec l'équité : ce qui substitue la volonté du juge à celle du législateur. Le savoir et les vertus des hommes d'élite à qui ce pouvoir exorbitant est confié en préviennent l'abus.

Les traitements qu'ils reçoivent sont conformes aux rangs qu'ils occupent dans l'État et aux témoignages de la vénération publique qui les entourent partout. Nous énoncerons ici quelques-uns de ces traitements tels qu'ils sont inscrits au budget.

COUR DE LA CHANCELLERIE.

Le lord chancelier. . . . . 350,000 fr.
(il cumule cette charge avec celle de président de la chambre des lords).
Les deux lords juges de la cour d'appel, chacun. 150,000
Le maître des rôles. 150,000
Trois vice-chanceliers, chacun. . . . 125,000
Le secrétaire des commissions. . . . 100,000

COUR DU BANC DE LA REINE.

Le président. 200,000
Trois juges, chacun. 125,000
Un quatrième nommé dans l'année. . 115,650

COUR DES COMMON PLEAS.

Le président 175,000
Quatre juges, chacun. 125,000

COUR DE L'ÉCHIQUIER.

Le président. 175,000
Trois juges, chacun. 125,000
Un quatrième nommé dans l'année. . 81,700
Les traitements des juges des comtés varient de 37,500 francs à 30,000.

En Écosse, le lord chef de la justice et président de la cour reçoit. . . . . 120,000 fr.

Le lord président de la seconde division. 112,500

Onze juges, chacun. 75,000

L'Irlande a, comme l'Angleterre proprement dite, les quatre cours supérieures de la chancellerie, du banc de la Reine, des *common pleas*, de l'Échiquier; les présidents ont de 115,300 à 200,000 francs; les juges, de 17,500 à 27,500 francs.

En France, les traitements les plus élevés, ceux du premier président et du procureur général de la Cour de cassation, sont de *trente-cinq mille francs*. Vous savez à quel chiffre modeste s'abaissent les émoluments de nos magistrats dans les Cours impériales et les tribunaux de première instance.

En résumé, la justice a coûté en 1863 à l'Angleterre, pour une population d'un quart moins considérable que la nôtre. . . . . 38,750,000 fr.

Et à la France. 32,736,000

Différence en moins. . . . . 6,014,000 fr.

CULTES.

Le service des cultes ne figure au budget anglais que pour la somme modique de 1,650,000 francs.

C'est que le clergé anglican pourvoit lui-même à ses besoins avec les immenses ressources dont il dispose, et qui consistent dans le revenu de ses domaines et dans les produits des dîmes ecclésiastiques et d'une taxe spéciale connue sous la dénomination de *church rate*.

Avant 1530, époque où l'Église d'Angleterre se sépara de Rome pour se placer sous la suprématie reli-

gieuse du souverain, elle possédait une grande partie du sol; les biens immeubles dépendant des évêchés, des doyennés et de plus de cinq cents couvents rapportaient au delà de 200 millions.

Henri VIII s'empara des plus importants de ces domaines; néanmoins ceux que le clergé a conservés et qui se sont accrus depuis lors lui donnent approximativement un revenu de 33 millions de francs.

Quant aux dîmes, qui consistent dans le prélèvement du dixième des produits du sol, du commerce et de l'industrie, elles n'ont jamais été contestées au clergé de l'Angleterre.

Perçues longtemps en nature, elles ont été définitivement remplacées, en vertu d'une loi de 1836, par une rente foncière qui grève chaque paroisse, et qui est établie et recouvrée comme les autres impôts directs; les collecteurs ont le droit de saisir et de vendre le mobilier du débiteur, et, en cas d'insuffisance, de faire procéder à son arrestation.

Il n'existe point de comptes officiels qui déterminent le montant de cette taxe; d'après les économistes les plus autorisés de la Grande-Bretagne, les dîmes rapportaient :

En 1790.	156,000,000 fr.
En 1814.	125,000,000
En 1833.	171,000,000
Elles s'élèvent actuellement pour l'Angleterre et l'Écosse à	164,000,000
Et pour l'Irlande.	13,000,000
En tout.	177,000,000 fr.

Quant à la taxe spéciale (*church rate*), qui plusieurs fois a été l'occasion de débats orageux au Parlement, elle produit de 15 à 20 millions.

Ainsi le revenu total du clergé anglican n'est pas moindre de. . . . . 225,000,000 fr.

Comment est-il réparti ? On reprochait au haut clergé de s'en attribuer une part excessive.

En 1838, sur les réclamations qui lui furent adressées, le Parlement fixa le maximum de chaque traitement individuel à 375,000 francs, et le minimum à 1,250 francs.

D'après ces bases, les archevêques reçoivent de. . . 250,000 à 375,000 fr.
Les évêques, de. . . . . 105,000 à 250,000
Les doyens des cathédrales, en moyenne 25,000

On compte, en outre, dix mille sept cent huit bénéfices dont la dotation, prélevée sur les fonds ci-dessus, est de 75,000,000 francs.

La moitié de ces bénéfices est conférée par la Couronne, les archevêques et évêques, des corporations religieuses ou municipales; l'autre moitié, par de simples particuliers.

C'est un reste de ces droits féodaux dont on retrouve partout les vestiges dans les institutions anglaises. Ce droit se vend publiquement. Le possesseur d'un bénéfice ainsi acheté le confie au ministre qu'il lui plaît de désigner, et parmi ces bénéfices il en est qui rapportent jusqu'à 110,000 francs.

L'Église française jouissait de la même opulence que celle de la Grande-Bretagne avant la révolution de 1789. Le revenu de ses biens immobiliers était évalué à 150 millions.

L'Assemblée constituante réunit ces biens au domaine public et en ordonna l'aliénation; elle abolit aussi les dîmes. Napoléon Ier, en rétablissant les autels et en rappelant les prêtres de l'exil, imposa à l'État l'obligation de pourvoir aux frais du culte et à l'entretien de ses ministres. De là l'inscription au budget d'un crédit qui, sous son règne, n'a point dépassé. . . . . 17,000,000 fr.

qui s'est élevé sous la Restauration à	35,000,000 fr.
sous le gouvernement de Juillet, à	39,000,000
et qui en 1863, y compris les frais des cultes dissidents, a atteint le chiffre de	46,528,000
Il faut y ajouter environ 16 millions que votent annuellement les départements et les communes, ci.	16,000,000
D'autre part, les donations pieuses ont reconstitué au clergé français un domaine immobilier d'un revenu de.	3,000,000
Il reçoit donc en totalité.	65,528,000

qui sont répartis de la manière suivante :

Les cardinaux reçoivent.	30,000
Les archevêques.	20,000
Les évêques.	15,000
Les chanoines, de 1,600 fr. à.	2,400
Les curés, de 1,200 fr. à.	1,500
Les desservants, de 850 fr. à.	1,100
Les vicaires, de 350 fr. à.	500

3,088,000 francs ont été affectés aux édifices religieux, et 1,778,000 francs aux cultes dissidents [1].

AFFAIRES ÉTRANGÈRES.

Budget anglais.	14,356,000
Budget français	12,862,000

Les deux nations dotent à peu près avec la même largesse leurs représentants dans les cours étrangères.

[1] *Budgets de la France et de l'Angleterre comparés*, par M. le baron DE NERVO, receveur général. — *Dictionnaire général de la politique*, par M. BLOCK, au mot *Grande-Bretagne*.

Notre ambassadeur à Londres reçoit. 275,000 fr.
L'ambassadeur d'Angleterre à Paris. 243,000
mais le traitement de notre ambassadeur
à Constantinople n'est que de. 140,000
tandis que celui de l'ambassadeur anglais est de. 200,000

Nous avons onze ambassadeurs; l'Angleterre n'en a que cinq; mais quelquefois le traitement de ses ministres plénipotentiaires et envoyés extraordinaires est plus élevé que celui de nos ambassadeurs dans la même résidence. Ainsi notre ambassadeur à
Bruxelles a. . . . . 80,000 fr.
Le ministre anglais. 100,000
Notre ambassadeur à Florence. . . . 110,000
Le ministre anglais. 132,000

Les secrétaires d'ambassade et de légation anglais sont également mieux rétribués que les nôtres; mais la principale cause de l'excédant de dépense que présente le budget de l'Angleterre consiste dans le surcroît de charges que lui impose le service des consulats en raison de l'étendue de ses relations commerciales.

ADMINISTRATION INTÉRIEURE.

Dans notre allocution de l'année dernière, nous vous avons présenté un exposé succinct de l'organisation administrative des trois royaumes; nous vous avons dit que, divisés en comtés, districts et paroisses, ils avaient pour principaux fonctionnaires les lords lieutenants, les shérifs, les juges de paix, les baillis; que les cités et les bourgs, formant des corporations municipales indépendantes, étaient placés sous la juridiction des maires et des *aldermen* nommés par des conseils élus, et que toutes ces fonctions s'exerçaient gratuite-

ment parce qu'elles n'étaient conférées qu'à l'aristocratie de la naissance ou de la fortune. Il en est néanmoins quelques-unes qui sont largement rétribuées au moyen de vacations ou de taxes spéciales non mentionnées au budget et dont il n'est rendu aucun compte.

L'État ne supporte que les frais de police; ils ne sont pas moins élevés qu'en France, et dépassent le chiffre de 49 millions, y compris ceux des établissements pénitentiaires; le seul corps de dix mille constables entretenu en Irlande exige une dépense de plus de 17 millions, près des deux tiers de ce que coûte la gendarmerie française.

Il est une autre institution qui en Angleterre a une trop grande importance, au point de vue financier, pour être passée sous silence, quoiqu'elle ne donne lieu au budget qu'à l'ouverture d'un crédit minime : nous voulons parler des établissements desservis par la taxe des pauvres.

Avant la Réforme, les secours aux indigents et aux infirmes étaient l'une des charges des seigneurs féodaux et du clergé.

Après que Henri VIII eut aboli les corporations religieuses et confisqué leurs biens, une loi de 1535 obligea chaque paroisse à nourrir ses pauvres. On n'en conserva pas moins contre la mendicité et le vagabondage les pénalités excessives de l'ancienne législation. Vers la fin du règne de Henri VIII, trente-huit mille mendiants, convaincus d'une triple récidive, furent mis à mort comme s'ils avaient été coupables de félonie. L'horreur qu'excita cette atrocité en empêcha le renouvellement.

Une loi de 1572 régularisa la perception et la distribution des secours. Des employés spéciaux, avec le titre de surintendants des pauvres, établirent et recou-

vrèrent, par les mêmes voies que les autres impôts, une taxe prélevée sur tous les produits de la propriété et du travail. Cette taxe a été plusieurs fois remaniée, en dernier lieu par une loi de 1836 ; chaque paroisse entretient les pauvres qui y sont domiciliés et dont la liste est arrêtée dans un bureau où se réunissent des juges de paix et des commissaires élus par les habitants ; les pauvres sont recueillis dans les asiles nommés *work houses*, où on leur donne un travail approprié à leurs forces; les infirmes reçoivent des secours à domicile.

Le nombre des indigents inscrits et assistés varie chaque année de un million à un million et demi; il s'est même élevé à deux millions en 1848. La taxe, qui n'était en 1785 que de 54 millions, s'est accrue en 1832 jusqu'à la somme de 217 millions; elle a été en 1863 de 212 millions.

Un haut fonctionnaire, le président du bureau de la loi des pauvres, à Londres, fait partie du conseil des ministres.

En France, les établissements destinés à soulager les infirmités et la misère se divisent : en établissements généraux entretenus par l'État, tels que les asiles de Vincennes et du Vésinet, les sourds-muets, les aveugles, les aliénés de Charenton ; en établissements départementaux, tels que les dépôts de mendicité et les asiles d'aliénés ; et en établissements communaux, qui sont les hospices et les bureaux de bienfaisance, ces derniers au nombre de plus de quatorze mille.

Leurs ressources réunies excèdent annuellement 100 millions.

Il existe, en outre, de nombreuses institutions privées venant en aide à l'infortune, qui trouve surtout une assistance incessante dans la pieuse sollicitude et la charité inépuisable du clergé.

Ainsi en France, sans être obligatoire, la bienfaisance n'est ni moins active ni moins efficace qu'en Angleterre, où elle constitue l'un des impôts les plus onéreux et peut-être les plus abusifs [1].

INSTRUCTION PUBLIQUE.

Budget anglais.	30,550,000 fr.
Budget français.	17,143,000

Quoique l'instruction publique en Angleterre trouve au budget une allocation si considérable, elle n'est placée ni dans les attributions d'un ministre spécial ni sous la direction de l'État; elle jouit d'une complète indépendance.

L'enseignement supérieur a pour siége principal des corporations universitaires riches et puissantes; les plus célèbres sont celles d'Oxford et de Cambridge. Elles s'administrent elles-mêmes et ont un sénat présidé par un chancelier; c'est un titre qu'ambitionnent les plus hauts personnages. Ces deux universités envoient chacune un député au Parlement.

Elles possèdent de nombreux établissements qui renferment plusieurs milliers d'élèves. Ceux qui appartiennent à la noblesse y ont non-seulement des places et des costumes distincts, mais encore l'étrange privilége de pouvoir obtenir des diplômes de licenciés en théologie, sciences et lettres, sans subir d'examen; il est rare néanmoins qu'ils s'affranchissent de cette épreuve.

Les écoles d'enseignement secondaire sont presque toutes d'anciennes institutions, régies conformément

[1] Mêmes ouvrages déjà cités.

aux statuts établis par leurs fondateurs; le gouvernement n'a sur elles aucune action.

L'instruction primaire était également abandonnée à l'initiative privée.

En 1839 seulement, on créa un bureau d'éducation qui reçut de l'État une subvention annuelle de 750,000 francs. Depuis lors, le chiffre des crédits budgétaires a été progressivement augmenté. Ces crédits sont réservés à la construction et à l'entretien des écoles, dont les maîtres se soumettent à la surveillance des inspecteurs nommés avec l'approbation de l'archevêque de Cantorbéry. Ces subventions ne doivent pas excéder les deux cinquièmes de la dépense; elles sont accordées en raison du nombre des élèves qui se présentent aux examens et dont les réponses sur les diverses branches de l'enseignement ont été reconnues satisfaisantes par les inspecteurs.

L'État concourt aussi dans une large proportion aux frais de quarante écoles normales, destinées à former les instituteurs primaires. Il dote, en outre, les musées et les autres établissements consacrés à l'étude des sciences et des beaux-arts. Si ces divers crédits excèdent de plus de 13 millions les fonds affectés par notre budget à la même destination, il ne faut pas en conclure que nos voisins s'imposent de plus grands sacrifices que nous pour la propagation de l'enseignement, ni que leurs écoles soient ou plus nombreuses ou plus fréquentées.

Le chiffre ci-dessus de 17 millions est celui que le budget attribue au ministère de l'instruction publique; une partied es fonds qui lui étaient alloués a été antérieurement reportée au ministère de la maison de l'Empereur et des beaux-arts.

En outre, les musées sont, en France, une des charges de la liste civile. Enfin nos départements et

nos communes supportent en grande partie le fardeau de la construction et de l'entretien des écoles primaires, fardeau qui ne pèse point sur les comtés et les paroisses anglaises [1].

AGRICULTURE, COMMERCE ET TRAVAUX PUBLICS.

L'agriculture, le commerce, les travaux publics, qui contribuent si puissamment à la richesse et à la prospérité de la France, reçoivent de l'État l'impulsion la plus active et la plus féconde. Les sommes qui y ont été consacrées pendant l'exercice 1863 se sont élevées à 169,473,000 francs, dont 94,428,000 francs appartiennent au budget extraordinaire.

Les dépenses analogues ne sont portées au budget anglais de 1863 que pour 12,700,000 francs.

D'où provient cette énorme disproportion ? En premier lieu, l'agriculture au delà du détroit, malgré la stérilité du sol et la rigueur du climat, se suffit à elle-même ; elle supplée aux avantages que la nature lui refuse par l'emploi des méthodes et des machines agricoles les plus perfectionnées, que recherche avec une persévérante sollicitude et met en pratique dans ses vastes domaines une aristocratie intelligente, employant une partie de ses immenses revenus à l'amélioration de la race de ses bestiaux et à l'accroissement de la production de ses terres.

De son côté, le commerce anglais se borne à demander au gouvernement sa protection dans toutes les régions du globe qu'il explore incessamment pour les rendre ses tributaires. Il trouve tous les renseignements qui peuvent lui être utiles dans un bureau spé-

[1] Mêmes ouvrages déjà cités.

cial établi à Londres, dont le président fait partie du conseil des ministres. Ce bureau reçoit une allocation annuelle de 200,000 francs, et un crédit de 1,250,000 francs pour encourager toutes les expéditions maritimes entreprises dans le but d'ouvrir de nouveaux débouchés à l'industrie britannique ou d'éclairer les navigateurs.

Quant aux travaux publics, l'État les laisse exécuter par des compagnies particulières ou par les administrations locales; il ne se réserve que le service et les embellissements des parcs et des châteaux royaux, ainsi que la construction et l'entretien des bâtiments affectés à un usage public ou à la résidence de ses représentants à l'étranger. Les ports de refuge et les phares situés hors de son territoire sont également à sa charge.

On ne connaît pas en Angleterre la distinction des routes nationales, départementales et communales; chaque paroisse pourvoit aux frais de tous les chemins qui la traversent, au moyen de taxes en numéraire et en nature évaluées approximativement à 88,000,000 de francs.

Ces taxes sont établies sur tous les propriétaires et fermiers de la paroisse en proportion de leurs revenus ou du nombre des chevaux et charrettes que ces derniers possèdent. La répartition et le recouvrement en sont confiés aux inspecteurs des routes, assistés d'un ou de plusieurs assesseurs; les uns et les autres exercent presque toujours gratuitement leurs fonctions, quoiqu'ils soient aussi chargés de la direction des travaux. Nommés par les juges de paix, ils prononcent sur toutes les contestations relatives soit aux taxes, soit aux travaux; leurs décisions peuvent être déférées en appel par les parties intéressées aux juges de paix assemblés dans leurs sessions trimestrielles.

FINANCES.

En vous retraçant dans notre allocution du 3 novembre 1866 le tableau de l'administration financière des deux pays, nous vous en avons signalé les différences essentielles.

S'agit-il de nos impôts indirects? L'assiette, la répartition, le recouvrement de ces impôts sont confiés à des fonctionnaires permanents rétribués au moyen de traitements fixes ou de remises proportionnelles, dont le taux est déterminé par des lois ou par des règlements. Un compte publié annuellement par le ministre des finances nous permet de compléter le contrôle que nous avons déjà exercé en vérifiant les gestions individuelles de tous les agents du Trésor. Nous voyons dans ce compte que les crédits affectés, en 1863, à l'administration des contributions directes, y compris les frais d'expertises, de mutations cadastrales, d'avertissements et les remises aux percepteurs, ont atteint le chiffre de. . . . . 17,325,000 fr.

Si on y ajoute les frais de trésorerie et les traitements et frais de service des receveurs généraux et particuliers des finances et ceux des payeurs de départements, qui étaient alors en exercice, s'élevant à. . . . 11,941,000

on a un total de . . . . . 29,266,000 fr.

Nous devons faire remarquer que sur 311,180,000 francs, montant des contributions directes de 1863, 108,906,000 francs appartiennent aux départements, qui néanmoins ne contribuent ni aux frais de perception ni à ceux de la Trésorerie. C'est une charge que l'Etat n'a pas en Angleterre; il demeure entièrement

étranger à l'administration financière des comtés, qui ne lui transmettent pas même le bilan de leurs recettes et de leurs dépenses.

Nous chercherions vainement dans les budgets et les autres documents de nos voisins des renseignements précis sur les frais qu'ils ont à supporter pour l'assiette et la perception de leurs impôts directs et pour le service de trésorerie. Nous avons dit, l'année dernière, que la répartition de ces impôts entre les comtés et les districts était déférée à des commissaires spéciaux nommés tous les ans par la Chambre des communes, et que, pour fixer le contingent des paroisses, ces commissaires se faisaient assister par des assesseurs de leur choix. Nous avons ajouté que les fonctions des uns et des autres étaient gratuites; mais qu'à titre d'indemnité de frais de déplacement, ils étaient autorisés à faire des additions au principal des impôts dans les limites déterminées par la Trésorerie, et qu'ils n'étaient tenus de rendre aucun compte de ce produit. Il nous est donc impossible de savoir ce que coûte aux contribuables anglais cette ruineuse gratuité des agents du fisc.

Quant aux collecteurs, ils sont également nommés chaque année par les commissaires, sur la proposition des assesseurs; ils ne peuvent refuser cet emploi, sous peine d'une amende de 2,500 francs, quoiqu'on les oblige à déposer un cautionnement. Ils ont droit à une faible remise sur les sommes perçues; le taux en est variable. On compte dans les trois royaumes plus de cinquante-quatre mille collecteurs ou assesseurs. Nulle part nous n'avons trouvé le montant de ce qui leur a été alloué en 1863 : le seul chiffre énoncé au budget est celui de 32,075,000 francs concernant les frais de recouvrement du *revenu intérieur;* mais cette dénomination s'applique non-seulement aux impôts directs,

mais encore aux contributions indirectes versées à l'Échiquier. A défaut d'un compte spécial et détaillé, il nous a été impossible d'en faire le partage.

Le service de trésorerie, qui s'accomplit en France sous la direction immédiate du ministre des finances et par l'intermédiaire des receveurs généraux, est abandonné en Angleterre à la Banque, qui encaisse la plus grande partie des revenus publics et acquitte les mandats délivrés par l'Échiquier.

Indépendamment du bénéfice qu'elle retire de la jouissance plus ou moins prolongée des fonds, la Banque a reçu de la Trésorerie, à titre de commission, en 1863, 5,005,275 francs.

Enfin les remboursements et non-valeurs qui, au budget français de cette même année, s'élèvent à 66,853,000 francs, ne figurent point dans celui de l'Angleterre, du moins en ce qui concerne les impôts directs; les paroisses sont responsables du payement intégral du contingent qui leur est assigné. Pour compenser les pertes qu'elles peuvent subir, les commissaires ajoutent au principal des impôts une somme dont le montant n'est mentionné dans aucun compte.

Nous ferons observer que ce chiffre de 66,853,000 fr. est exceptionnel; il comprend 52,000,000 de francs pour les primes d'exportation relatives aux sucres.

Le changement de législation a fait disparaître cet article des budgets postérieurs.

Nous rencontrons des obstacles non moins graves, si nous passons à l'examen comparatif des frais de régie des diverses directions qui font partie de l'administration générale des finances. Ainsi les directions des forêts et des tabacs nous ont coûté, en 1863 :

La première	11,279,000 fr.
La seconde	65,350,000

Ces deux directions n'existent pas en Angleterre. Le

domaine n'y possède que quarante mille hectares de bois; il y en a en France plus d'un million, dont le revenu excède 40 millions de francs.

Tout le tabac que consomment les Anglais provient de l'étranger; le droit en est perçu à l'entrée dans les ports par les douanes : il s'est élevé en 1863 à 152,000,000 francs.

L'administration française achète le tabac indigène ou exotique, le manipule et le fait vendre pour son compte. Elle en a retiré pendant

la même année	226,479,000 fr.
Dépense ci-dessus	65,350,000 fr.
Produit net	161,129,000

Les frais de régie de nos directions de l'enregistrement et des contributions indirectes peuvent d'autant moins être comparés à ceux du *stamp* et de l'*excise*, que ces derniers sont compris sans aucune distinction dans le compte général des dépenses du *revenu intérieur*. Nous sommes contraint de limiter ce parallèle aux directions des postes et des douanes.

Les postes, y compris le service des paquebots, ont coûté à l'Angleterre . . . . . 73,550,000 fr.
à la France 51,573,000
mais il est juste de faire observer que son revenu postal est supérieur au nôtre de 23,300,000 francs, et que l'étendue de ses relations commerciales l'oblige à payer aux compagnies particulières chargées du service des paquebots des subventions plus fortes que celles dont notre budget est grevé pour le même service.

Quant aux douanes, les frais de régie n'ont été pour l'Angleterre que de 18,225,000 francs, tandis que les nôtres se sont élevés à la somme de 32,194,000 francs; mais il est à remarquer que, pour empêcher la contrebande, les Anglais n'ont besoin que d'entretenir une flottille sur le littoral.

Nous avons au contraire à garder non-seulement nos côtes de l'Océan et de la Méditerranée, mais encore nos frontières de terre sur des lignes de plusieurs centaines de lieues, ce qui exige toute une armée de préposés.

Leur nombre a été d'ailleurs récemment réduit à raison de la suppression ou de l'abaissement des droits sur les provenances étrangères.

III

SERVICES MILITAIRES.

Les dépenses des services militaires de la Grande-Bretagne, armée et marine, pendant l'année financière commencée le 1er avril 1863 et close le 31 mars 1864, se sont élevées, d'après le compte réglé et certifié par les commissaires de l'*Audit Office*, à.	640,900,000 fr.
Nous retrancherons le montant des pensions qui sont comprises dans les budgets anglais de la guerre et de la marine, et qui, en France, comme nous l'avons déjà fait observer, ont été centralisées au ministère des finances ou mises à la charge de la caisse des invalides de la marine.	
Montant de ces pensions	70,800,000
Reste.	570,100,000 fr.
Les armées françaises de terre et de mer ont coûté en 1863, en ne calculant que les dépenses sur le pied de paix, comme celles de	

Report.	570,100,000 fr.
l'Angleterre	499,176,000 fr.
Différence en moins	70,924,000 fr.

Nous allons examiner séparément ces dépenses pour l'armée et pour la marine.

ARMÉE.

L'Angleterre a payé pendant l'année 1863-1864 pour l'entretien d'une armée de 145,000 hommes et de 14,000 chevaux (pensions déduites, 36,200,000 francs).	336,050,000 fr.
La France a payé pendant la même période, pour une armée de 400,000 hommes et de 85,000 chevaux (budget ordinaire).	376,587,000

Dès lors, si l'armée anglaise était aussi nombreuse que la nôtre, son entretien exigerait plus d'*un milliard*.

Les causes de cette cherté relative sont nombreuses :

Le service militaire en France est obligatoire ; le recrutement, comme on le sait, s'opère par la voie du sort. L'armée anglaise ne se compose que de volontaires, recevant une prime évaluée en moyenne à 75 fr.

La solde d'un fantassin anglais est de 1 fr. 25 c. par jour. Elle s'augmente progressivement, après trois ans de services, pour ceux qui n'encourent aucune punition. Le maximum est un tiers en sus.

La solde du fantassin français est de 0 fr. 40 c. au minimum, et de 0 fr. 45 c. pour les compagnies d'élite.

La proportion est à peu près la même pour la cavalerie et l'artillerie, ainsi que pour les sous-officiers.

La moyenne du prix de l'habillement, par homme,

est dans l'armée anglaise de 95 francs, dans l'armée française de 41 fr. 91 c.

La nourriture d'un cheval, sauf les variations du prix des fourrages, coûte à l'Angleterre 814 francs, à la France 429 francs.

La même différence se remarque dans les frais de campement, des hôpitaux, de la justice militaire.

En France, les officiers employés dans les conseils de guerre n'ont que la solde de leur grade, et ceux qui sont en retraite touchent le supplément nécessaire pour leur donner le traitement d'activité.

En Angleterre, le juge-avocat remplissant les fonctions de rapporteur reçoit 50,000 francs; l'adjoint, 30,000 francs.

Cette disproportion dans les traitements n'est pas moindre pour le corps des officiers.

Voyons d'abord comment ce corps se recrute dans les deux pays; la différence des traitements attachés aux grades d'officiers s'expliquera par celle des conditions requises pour obtenir ces grades.

En France, personne ne l'ignore, les places d'officiers sont réparties entre les jeunes gens qui sortent des écoles militaires après avoir satisfait aux examens, et les sous-officiers qui, par leurs services et leur instruction, ont mérité d'être inscrits sur les listes de proposition des inspecteurs généraux.

En Angleterre, avant la guerre de Crimée, les grades d'officiers était exclusivement réservés aux privilégiés de la naissance et de la fortune. Depuis 1856, sur l'initiative du duc de Cambridge, l'admission aux écoles préparatoires militaires est prononcée, comme en France, à la suite d'un concours public. Après deux ou trois ans d'études dans ces écoles, si l'on est déclaré admissible, on entre dans l'armée en qualité de cornette ou d'enseigne, à la charge d'en acheter la com-

mission. L'avancement est subordonné à des conditions réglementaires, mais ne peut s'obtenir que moyennant une commission nouvelle acquise aux prix déterminés par le tarif ci-après :

GARDES DU CORPS A CHEVAL.

Cornette.	31,500 fr.
Lieutenant	44,625
Capitaine.	87,500
Major.	133,750
Lieutenant-colonel.	181,250

CAVALERIE ET INFANTERIE DE LIGNE.

Cornette ou enseigne	11,250 fr.
Lieutenant.	17,500
Capitaine.	45,000
Major.	80,000
Lieutenant-colonel.	112,500

Le titre de colonel est purement honorifique ; il est conféré à un officier général qui n'en exerce jamais les fonctions. C'est le lieutenant-colonel qui commande le régiment.

Quant aux officiers sans fortune, ils profitent des vacances qui se produisent par la promotion des lieutenants-colonels au grade d'officier général, ou par des décès ou des destitutions. Dans ces divers cas, les titulaires ou leurs héritiers sont privés du droit de vendre les commissions.

Les grades ne s'achètent ni dans les armes spéciales de l'artillerie ou du génie, ni dans les administrations militaires.

On conçoit qu'une armée ainsi organisée doive être largement rétribuée. Nous vous présenterons le tableau des appointements alloués aux officiers des deux nations avec les indemnités de logement, frais de bureau et de représentation et rations de fourrage pour les chevaux.

Infanterie de ligne.

ANGLETERRE.

Cornette	2,375 fr.
Lieutenant	2,950
Capitaine	5,275
Capitaine en 1er	6,300
Major	17,750
Lieutenant-colonel	27,500

FRANCE.

Sous-lieutenant	1,940 fr.
Lieutenant	2,140
Capitaine	3,060
Chef de bataillon	4,685
Lieutenant-colonel	5,870
Colonel	8,990

Cavalerie.

ANGLETERRE.

Cornette	3,650 fr.
Lieutenant	4,100
Capitaine	6,630
Capitaine en 1er	8,255
Major	10,475
Lieutenant-colonel	13,750

FRANCE.

Sous-lieutenant.	2,505 fr.
Lieutenant.	2,705
Capitaine.	3,990
Chef d'escadron.	5,815
Lieutenant-colonel.	6,635
Colonel.	9,255

Artillerie.

ANGLETERRE.

Lieutenant.	4,475 fr.
Capitaine.	7,250
Capitaine en 1er.	7,625
Major.	12,220
Lieutenant-colonel	27,050

FRANCE.

Lieutenant.	2,805 fr.
Capitaine.	3,905
Chef d'escadron.	6,350
Lieutenant-colonel.	7,635
Colonel.	10,605

Officiers généraux.

	Angleterre.	France.
Général de brigade.	17,525	14,460
Général de division.	34,430	25,990

La même disproportion existe dans les traitements attachés aux emplois administratifs des deux armées [1].

[1] Mêmes ouvrages déjà cités.

Marine.

Les dépenses de la marine militaire en 1863 ont été pour l'Angleterre, pensions déduites, de. . . . . 234,050,000 fr.
Et pour la France de 122,589,000
Nous n'avons calculé ces dépenses que sur le pied de paix.

Voici quelles étaient les forces respectives des deux marines :

Angleterre.

Navires à vapeur,	522	portant	9,091	canons,
— à voiles,	103	—	665	—
Total.	625	portant	9,756	canons.

Ceux employés au service actif étaient au nombre de. 155

Savoir :

Vaisseaux de ligne.	13
Navires cuirassés.	4
Frégates et corvettes.	46
Chaloupes canonnières.	92
	155

Trois cent vingt-sept bâtiments étaient en outre employés à la surveillance des ports et des côtes :

A vapeur.	237
A voiles	90
	327

Les officiers, matelots et mousses à bord de la flotte étaient au nombre de.	45,500
Sur les vaisseaux-écoles.	2,500
Sur les bâtiments employés à la surveillance des ports et des côtes.	10,000
Total.	58,000

Report	58,000
Et en y ajoutant les troupes de la marine.	18,000
Le total est de.	76,000

France.

Navires cuirassés	26	portant	670	canons.
Navires à vapeur non cuirassés. .	316	—	4,542	—
Navires à voiles.	147	—	1,644	—
Total.	489	portant	6,856	canons.

Bâtiments armés à l'ordinaire dans le cours de l'année 1863 :

Navires à vapeur.		149
Savoir :		
Vaisseaux..	15	
Frégates.	14	
Corvettes.	11	
Avisos	78	
Canonnières	17	
Batteries flottantes	5	
Transports.	9	
Total.	149	
Navires à voiles.		52
Savoir :		
Frégates.	2	
Corvettes.	6	
Bricks	3	
Bâtiments légers	21	
Transports.	20	
Total	52	

Il faut ajouter à ces navires, qui composaient la flotte, les bâtiments-écoles et ceux affectés au service des ports et à la surveillance des côtes, formant un total de cent sept bâtiments.

L'effectif des marins embarqués a été en moyenne, pour l'année entière, de. 27,361

Celui des troupes, infanterie, artillerie, gendarmerie, compagnies de discipline, s'est élevé à 17,014

En tout. 44,375

Les dépenses des armées de mer sont tellement variables, qu'il est difficile d'établir une comparaison exacte entre les deux budgets, proportionnellement aux forces entretenues de part et d'autre. Nous nous bornerons à quelques observations de détail.

La flotte anglaise se recrute par des engagements volontaires; chaque matelot reçoit une prime qui n'est pas moindre de 125 francs et qui s'élève quelquefois jusqu'à 250 francs.

En France, toute personne dont la profession est de se livrer à la navigation ou à la pêche doit servir sur les navires de l'État, dès qu'elle en est requise.

La paye des matelots anglais varie, suivant la classe à laquelle ils appartiennent, de. . . 403 à 700 fr.

Celle du matelot français, de. . . 292 à 438

On évalue en moyenne leur habillement en Angleterre, à. . . . . 103 fr.

en France, à. 79 50

On trouve la même différence dans les frais de nourriture; la ration des équipages anglais coûte approximativement. . . . . 452 fr.

celle des équipages français. 354

L'état-major dans la marine anglaise est, relativement à l'effectif, beaucoup plus nombreux que dans la nôtre ; il se compose ainsi qu'il suit :

Amiraux et vice-amiraux.	174
Contre-amiraux.	158
Capitaines de vaisseau.	752
Commandants.	1,173
Lieutenants.	1,151
Total.	3,408

Marine française.

Amiraux et vice-amiraux.	28
Contre-amiraux	45
Capitaines de vaisseau	132
Capitaines de frégate.	270
Lieutenants de vaisseau.	825
Enseignes et aspirants.	900
Total.	2,200

Les traitements sont aussi beaucoup plus élevés en Angleterre qu'en France.

Traitements à terre.

	France.	Angleterre.
Amiral.	30,000 fr.	45,625 fr.
Vice-amiral.	19,800	36,500
Contre-amiral.	13,200	27,375
Capitaine de vaisseau. .	6,960	17,525
Capitaine de frégate. . .	5,040	11,250
Lieutenant de vaisseau. .	3,360	3,175

En mer [1].

Vice-amiral.	39,900 fr.	63,875 fr.
Contre-amiral.	32,075	54,750
Capitaine de vaisseau. .	16,950	41,150

[1] Le traitement de l'amiral commandant la flotte est fixé par un décret spécial.

Capitaine de frégate. . .	11,500 fr.	36,500 fr.
Lieutenant de vaisseau. . .	3,000	4,550

Nous avons emprunté ces chiffres, sauf quelques modifications, à l'excellent ouvrage de M. le baron de Nervo, que nous avons déjà cité plusieurs fois.

La même disproportion existe dans les traitements des officiers et employés civils et dans les salaires des ouvriers.

Les constructions navales sont aussi beaucoup plus dispendieuses pour l'État en Angleterre que dans nos arsenaux :

Le *Warior* a coûté 8,872,000 fr.

Le *Prince Noir*, 8,056,000 fr.

La *Défense*, 5,188,000 fr.

La *Résistance*, 5,327,000 fr.

Les frais de construction et d'armement de nos bâtiments cuirassés à flot, en 1863, se sont élevés :

Pour le *Solférino*, à 5,456,000 fr.

Pour le *Magenta*, à 5,710,000 fr.

Pour neuf frégates de 1er rang, à 42,818,000 ; en moyenne, 4,757,000 fr.

Nous terminerons ici, quelque incomplète qu'elle soit, cette longue étude des institutions financières anglaises comparées aux nôtres, étude que nous poursuivons depuis deux ans.

Nous avions à examiner dans quelle mesure ces institutions protégent les intérêts des contribuables et ceux de l'État, et si elles nous offrent un modèle à suivre pour améliorer le système de nos impôts et de notre comptabilité, ou pour apporter plus d'ordre et d'économie dans nos dépenses.

Eh bien, nous n'hésitons pas à déclarer que ces institutions, sous aucun rapport, ne sont préférables à celles qui nous régissent.

Nous avons constaté qu'avec une population moins

nombreuse d'un quart, l'Angleterre paye en impôts à l'État et aux administrations locales environ *cinq cents millions* de plus que la France.

Comment ces impôts sont-ils répartis ? Le sol britannique n'appartient qu'à cinquante-cinq mille familles ; les contributions assises sur les terres et les maisons habitées n'ont rapporté que *cinquante millions,* tandis que leur produit en France avec les centimes additionnels s'est élevé à près de *trois cents millions.*

A défaut de cadastre dans la Grande-Bretagne, la fixation des cotes individuelles est nécessairement arbitraire.

A l'avantage d'être si faiblement imposés, les propriétaires anglais des biens-fonds joignent le privilège de n'avoir point à payer le droit de succession, qui pèse exclusivement sur les valeurs mobilières. Il est vrai que les classes riches sont atteintes par l'*income-tax;* mais cet impôt exceptionnel, à peine toléré, repose sur une base évidemment défectueuse, la déclaration des parties intéressées ; il accorde une prime à la mauvaise-foi. Aussi en réclame-t-on de toutes parts l'abolition.

Partout ailleurs qu'en Angleterre supporterait-on des dîmes ecclésiastiques et une taxe des pauvres s'élevant ensemble à plus de 300 millions, ainsi que ce pouvoir abandonné à des commissaires d'assigner aux districts, aux paroisses, leur contingent de contribution, pouvoir réservé parmi nous à des conseils élus par le suffrage universel ? Supporterait-on surtout le recouvrement des impôts par la voie de l'incarcération contre les retardataires ? Notre Corps législatif se résignerait-il à ne voter, comme la Chambre des communes, qu'environ la moitié du budget des dépenses, à ne point régler les budgets réalisés, à dispenser les ministres de l'obligation de justifier par des comptes

annuels de l'emploi des crédits qu'il leur a alloués? Dans quel service public rencontre-t-on plus d'économie qu'en France? Que dirons-nous de ces traitements de 250,000 à 375,000 francs attribués à des membres du clergé, de 200,000 francs à des magistrats, de ces pensions de retraite excédant 100,000 francs, de ces riches bénéfices concédés par de simples particuliers, en vertu d'un droit qu'ils ont acquis à prix d'argent, quoique ces bénéfices soient rétribués au moyen d'une taxe prélevée sur la paroisse tout entière?

Si nous passons à l'examen du système qui préside au contrôle de ces dépenses, il nous suffira de vous rappeler l'exposé que nous vous présentions, dans la séance du 4 novembre 1865, des attributions de l'*Audit Office*, chargé, comme vous, de vérifier les gestions des dépositaires des deniers publics. Nous vous faisions observer que sa juridiction est limitée et souvent inefficace. Ses décisions ne deviennent exécutoires qu'après avoir été sanctionnées par la Trésorerie; et la Trésorerie, c'est le ministère, investi ainsi du privilége de juger ses propres actes. L'*Audit Office* n'a point le droit d'apprécier, dans leur ensemble, les comptes des recettes et des dépenses du Trésor, pour en faire ressortir les inexactitudes; il lui est même interdit de porter à la connaissance du souverain ou du Parlement les abus que ses investigations peuvent lui avoir révélés.

Ainsi donc, messieurs, ce que nous devons envier aux Anglais, ce ne sont ni leurs institutions financières ni leur organisation administrative; c'est leur respect religieux pour la Constitution, les lois, l'autorité; cette abnégation patriotique qui sacrifie toujours l'intérêt privé à l'intérêt public, qui accepte avec empressement toute aggravation d'impôt destinée à accroître la force et la grandeur de leur pays, qui renonce à 76 millions de rentes pour

réduire la dette de l'État, alors que des tentatives semblables, dans une proportion bien plus restreinte, sous les gouvernements de la Restauration et de Juillet, venaient échouer devant la résistance obstinée des assemblées législatives. Peut-être même devons-nous féliciter nos voisins de conserver intactes leurs vieilles institutions, puisque, sous leur égide, ils ont atteint un si haut degré de prospérité et de puissance, et que, depuis près de deux siècles, ils jouissent presque seuls en Europe du bienfait inappréciable de la stabilité.....

Suit l'examen des travaux de la Cour, relatifs au règlement du budget de 1865.

IV

DISCOURS

SUR LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES DE LA PRUSSE COMPARÉES A CELLES DE LA FRANCE

AUDIENCE SOLENNELLE DE RENTRÉE

DU 3 NOVEMBRE 1869.

Messieurs,

Nous vous avons présenté à pareille époque, pendant deux années consécutives, à l'occasion de la reprise de vos travaux, l'exposé des institutions financières de la Grande-Bretagne, en les comparant à celles de la France.

Nous nous proposons de vous soumettre successivement le résultat de nos investigations sur les finances des autres grandes nations de l'Europe. Nous commencerons par celles de la Prusse. Cet aperçu sera divisé en deux parties :

Nous rechercherons d'abord quelles étaient, dans ce royaume, avant la bataille de Sadowa, la situation financière et l'organisation administrative, que des liens étroits rattachent essentiellement l'une à l'autre.

Nous examinerons dans une allocution ultérieure la situation nouvelle créée par l'annexion des provinces récemment conquises [1].

[1] Cet examen n'a pu avoir lieu, les nombreux documents que le comte de Casabianca avait recueillis pour exposer la situation financière de la Prusse après la bataille de Sadowa, ayant été détruits par l'incendie du palais de la Cour des comptes.

Il nous paraît indispensable de faire précéder l'étude à laquelle nous allons nous livrer, de quelques notions historiques, qui nous permettront de suivre les progrès extraordinaires de cette puissance, depuis leur origine jusqu'à nos jours.

I

Le royaume de Prusse n'a point eu d'autres souverains que les princes de l'ancienne et illustre maison de Hohenzollern. L'économie sévère qui a presque constamment présidé à l'administration de leurs revenus leur permit d'acquérir, dès le quinzième siècle, de l'empereur Sigismond de Hongrie, pour le prix de *quatre cent mille florins,* le margraviat de Brandebourg, avec la dignité d'électeur. L'investiture eut lieu en 1417, à la diète de Constance.

Ces princes agrandirent leurs États plus encore par d'habiles négociations que par la force des armes; ils y ajoutèrent notamment le duché de Prusse, qui relevait alors de la Pologne, et sur le Rhin, les duchés de Berg, de Clèves et de Juliers. L'un de ces princes fut reconnu roi par Léopold, empereur d'Allemagne, couronné à Berlin et sacré à Kœnigsberg en 1701, sous le nom de Frédéric Ier.

Son héritier, Frédéric-Guillaume, n'eut d'autre préoccupation, pendant un règne de vingt-sept ans, que d'organiser une armée formidable, dont il ne fit aucun usage, et d'accroître ses ressources financières. Il laissa en 1740 au grand Frédéric, son fils, un trésor de 80 millions, qui contribua puissamment aux succès de ce dernier dans les longues et terribles guerres qu'il eut à soutenir. Aussi ses successeurs, au milieu de toutes les vicissitudes que la Prusse a subies, se sont-ils

fait une règle invariable de ménager à l'État une réserve métallique, formée pour satisfaire à des besoins imprévus et urgents, mais en réalité exclusivement destinée à des éventualités de guerre. Le montant de cette réserve n'est connu que du gouvernement et d'une commission des deux Chambres, à qui le ministre des finances en rend compte annuellement en séance secrète.

Les victoires et la profonde politique de Frédéric le Grand doublèrent le territoire et la population de la Prusse. Les traités de 1815 et quelques acquisitions postérieures, entre autres celle des deux principautés de Hohenzollern appartenant à la branche cadette, ont complété les possessions que cette puissance avait en 1865. Sa population était alors de 19,303,000 habitants, et son territoire de 28,268,000 hectares.

Investis d'un pouvoir sans contre-poids et sans bornes, les rois de Prusse ont continué à exercer, jusqu'en 1848, l'absolutisme militaire institué par leurs prédécesseurs. Si, cédant à la pression des idées nouvelles qui faisaient en Allemagne de rapides progrès, ils s'étaient résignés à décréter, en 1823, des diètes provinciales, ils en retardaient toujours la convocation. Quoique affranchis de tout contrôle législatif, ils appliquaient aux services publics l'habitude qu'ils avaient contractée de renfermer leurs dépenses personnelles dans les plus étroites limites. L'un d'eux poussait si loin l'économie, qu'une députation des manufacturiers et des marchands de Berlin le supplia de ne plus donner, en laissant ainsi sans emploi la plus grande partie de ses revenus, un exemple trop bien suivi par les nobles et les riches de toutes les classes, et d'où résultait une diminution considérable dans l'activité industrielle et commerciale. Les budgets étaient presque toujours réglés en équilibre; celui de 1847, qui a précédé la première réunion des Chambres, a même présenté un excé-

dant de recettes de 4,618,958 thalers [1], qui a servi à combler en partie les déficits des budgets postérieurs.

Les troubles qui éclatèrent à Berlin et dans plusieurs provinces, à la suite de la révolution française de 1848, déterminèrent, après une longue résistance, le roi Guillaume IV à promulguer une constitution que le Parlement revisa, et qui devint définitive le 31 janvier 1850.

II

Voici quelles sont les bases principales de cette constitution :

Le roi est inviolable ; il nomme et révoque les ministres, commande les armées, déclare la guerre, fait des traités de paix et de commerce, sous la condition de soumettre à la ratification des Chambres ceux qui engagent les finances de l'État. Il convoque et proroge les Chambres ; il peut dissoudre celle des députés, à la charge d'en réunir une nouvelle dans le délai de trois mois. Le roi actuel a usé trois fois depuis 1861 de cette dernière prérogative. Les électeurs ayant persisté à lui envoyer une majorité hostile à son gouvernement, il a continué à faire percevoir les impôts et à disposer de leur produit de sa seule autorité. Les contribuables n'ont opposé aucune résistance, et un bill d'indemnité a été voté en 1867 par la Chambre élue après la victoire de Sadowa.

Le roi gouverne avec un conseil de ministres que préside le ministre d'État. Les départements ministériels sont au nombre de neuf, mais réduits à sept par la réunion entre les mêmes mains, d'une part, du ministère d'État et de celui des affaires étrangères ;

[1] La valeur du thaler est de 3 fr. 71 c., cours légal, et de 3 fr. 75 c. dans le commerce.

d'autre part, des deux portefeuilles de la guerre et de la marine. Les intérêts de l'agriculture, qui en Prusse ont une importance exceptionnelle, même en raison des redevances imposées au profit des anciennes propriétés du domaine, occupent à la fois exclusivement un des ministres et une cour chargée de statuer en dernier ressort sur les questions rurales.

Presque tous les ministres sont assistés par des sous-secrétaires d'État. Ils ont auprès d'eux des conseils formés des directeurs des principaux services.

Les autorités supérieures qui complètent l'administration centrale sont notamment :

Le conseil d'État ;

Le tribunal des conflits ;

La haute chambre des comptes.

Le conseil d'État, institué par une loi de 1817, se compose :

Des princes du sang majeurs ;

Des ministres ;

Des premiers présidents du tribunal suprême, ou cour de cassation, et de la haute chambre des comptes ;

Des premiers présidents des cours d'appel des provinces, lorsqu'ils se trouvent à Berlin ;

Du feld-maréchal général et des généraux commandant dans la province de Prusse ;

Et de trente-cinq conseillers nommés par le roi.

Le tribunal des conflits, qui juge les questions de compétence entre les autorités administratives et judiciaires, est composé de dix membres nommés par le roi.

La haute chambre des comptes a un premier président, deux directeurs, un nombre de conseillers intimes des comptes en rapport avec les besoins du service, et un personnel inférieur, dont la nomination est abandonnée au premier président.

La haute chambre des comptes siége à Potsdam. Elle

ne dépend d'aucun ministre et correspond directement avec le roi, par l'intermédiaire de son premier président. Sa juridiction s'étend non-seulement sur tous les dépositaires et distributeurs des deniers de l'État, mais encore sur les administrations provinciales en ce qui concerne les finances.

Cette chambre doit s'assurer de la rentrée de toutes les sommes dues à l'État et aux établissements qui en dépendent, ainsi que de la régularité de tous les payements.

Pour faciliter son contrôle et en assurer l'efficacité, le premier président a le droit de déléguer des conseillers auprès des comptables pour vérifier la situation de leur caisse, procéder à l'examen de leurs livres, et, s'il y a lieu, exiger sur place la justification de toutes les recettes et de toutes les dépenses.

Les budgets réalisés ne peuvent être présentés aux Chambres appelées à les régler qu'avec les observations de la Cour des comptes sur chaque branche de service.

Cette cour est tenue de signaler au roi tous les abus qu'elle a pu découvrir dans les administrations financières, et les réformes dont ces administrations lui paraissent susceptibles.

A côté du roi et de ses principaux agents, la Constitution a placé les deux Chambres des seigneurs et des députés, qui partagent avec lui le pouvoir législatif, et même l'initiative des lois.

La Chambre des seigneurs se compose :

1° Des *princes du sang* majeurs, autorisés à y siéger par une décision spéciale du roi ;

2° De *membres héréditaires*, savoir :

Les chefs des maisons Hohenzollern-Hechingen et Hohenzollern-Sigmaringen ;

Les chefs des quatorze familles médiatisées, reconnues par le traité de Vienne ;

Et des quarante-neuf princes, comtes et seigneurs, à qui le roi a conféré le privilége de l'hérédité ;

3° De *membres nommés à vie*, qui sont :

Les titulaires des quatre grandes charges de la province de Prusse ;

Quarante-cinq membres choisis par le roi ;

Quarante-cinq autres membres nommés également par le roi sur des listes de candidats que présentent les trois fondations admises en 1847 à faire partie de la curie des seigneurs : un candidat par fondation ;

Les huit colléges de comtes possesseurs de biens équestres [1] : un par collége ;

Les colléges des propriétaires établis depuis longtemps sur leurs biens : un par collége ;

Les six universités : un par université ;

Les trente-quatre villes à qui le roi a concédé ce droit de présentation.

Les membres de la Chambre des seigneurs doivent être âgés de trente ans au moins. Ils participent, comme les députés, à la confection des lois, si ce n'est qu'ils ne peuvent rejeter le budget qu'*en bloc*.

Ils ne reçoivent ni traitement ni indemnité. Aussi cette Chambre se recrute-t-elle exclusivement, sauf de très-rares exceptions, dans l'aristocratie de la naissance ou de la fortune.

La seconde Chambre, avant 1856, avait trois cent cinquante-deux députés élus par les cent soixante-seize circonscriptions électorales déterminées par la loi du 27 juin 1860. Chacune de ces circonscriptions nomme un, deux ou trois députés, eu égard au nombre des habitants qu'elle renferme.

L'élection est à deux degrés ; les électeurs primaires

[1] Cette qualification de *bien équestre* (rittergut) était autrefois réservée aux biens d'origine féodale. Elle s'applique actuellement à toute propriété d'une contenance de 100 hectares ou payant 75 thalers d'impôt foncier.

choisissent les électeurs secondaires, qui à leur tour nomment les députés.

Est électeur primaire tout Prussien âgé de vingt-quatre ans, ne vivant pas d'aumônes et résidant dans la commune au moins depuis six mois.

Les circonscriptions électorales sont divisées en comices. On dresse dans chaque comice la liste des électeurs primaires, avec l'indication du montant des impôts directs payés par chacun d'eux. On les répartit en trois classes, en plaçant dans la première les moins imposés, quel que soit leur nombre, jusqu'à ce que la totalité de leurs cotes atteigne le tiers des impôts directs dont le comice est grevé. On forme de la même manière la seconde et la troisième classe, l'une et l'autre représentant ainsi les deux tiers restants de ces impôts. Il en résulte que la troisième surtout peut n'être composée que d'un très-petit nombre de forts contribuables. Chacune de ces classes nomme un nombre égal d'électeurs secondaires, un électeur sur deux cent cinquante habitants. Cette combinaison assure une influence prépondérante à la propriété foncière ou industrielle.

Le vote est public dans les deux élections. La majorité absolue des suffrages est nécessaire pour leur validité.

Est éligible comme député tout Prussien âgé de trente ans au moins, et jouissant de ses droits civils et politiques; s'il est naturalisé, il doit habiter la Prusse depuis un an au moins.

Les députés sont élus pour trois ans. Ils reçoivent une indemnité de trois thalers par jour pendant toute la durée de la session; ils sont en outre remboursés de leurs frais de voyage.

III

En ce qui concerne l'administration locale, la Prusse se divise en provinces, régences, cercles et communes.

Avant les annexions qui ont eu lieu en 1866, ce royaume comptait :

Neuf provinces, y compris celle de Hohenzollern, partagée en

Vingt-cinq régences, qui étaient elles-mêmes subdivisées en

Trois cent trente-deux cercles.

Les autorités préposées à l'administration générale de la province sont

Un président supérieur (*ober präsident*) et une diète provinciale.

Le président supérieur est nommé par le roi. Il ne relève pas spécialement du ministre de l'intérieur; responsable envers le conseil des ministres, il correspond directement avec chacun d'eux. Il représente le gouvernement central dans toutes les affaires où l'intérêt de l'État est engagé, et prend, en cas d'urgence, les décisions provisoires que les circonstances exigent.

Le président supérieur prépare les projets qui doivent être soumis à la diète provinciale, et fait exécuter ses résolutions. Il peut en suspendre les effets, lorsqu'elles sont contraires à la loi ou à l'intérêt de l'État.

Il préside non-seulement la diète provinciale, mais encore le conseil de la régence où il réside. Il règle toutes les affaires qui concernent plusieurs régences la fois, exerce une haute surveillance sur les fonctionnaires qui les administrent, et juge en premier ressort les recours formés contre leurs actes.

Il est tenu de présenter chaque année un rapport

détaillé au conseil des ministres sur la situation de la province.

Les membres de la diète provinciale sont élus par les conseils des cercles, à raison d'un député par cercle.

La diète donne son avis sur les projets de loi concernant le régime à introduire dans les provinces ; elle statue sur toutes les affaires relatives à la gestion des biens qui leur appartiennent. Elle fixe les dépenses ordinaires affectées soit à toute la province, soit à plusieurs régences coïntéressées. Elle répartit les dépenses extraordinaires entre les régences, les cercles et les communes. Si la contribution doit durer plus de trois ans ou excéder le 10 pour 100 des impôts directs, une loi devient nécessaire.

La régence est administrée par un président que nomme le roi (*regierungs präsident*) et par les conseillers qu'élit la diète provinciale et dont les fonctions durent six ans.

Ces conseillers sont au nombre de quatre ; ils se partagent les divers services publics et délibèrent en commun. Leurs décisions sont obligatoires pour le président, qui n'a qu'un *veto* suspensif à l'égard de celles qui ont été émises contrairement à son avis.

Les autorités préposées à l'administration du *cercle* sont :

1° Le landrath ;

2° Les états du cercle.

Le *landrath* est nommé par le roi sur une liste de candidats que présentent les états du cercle.

Il doit être propriétaire foncier et avoir obtenu, à la suite d'examen, un diplôme équivalent à celui de licencié en droit. Il préside les états et réunit toutes les attributions du pouvoir exécutif. Il est assisté d'un secrétaire du *cercle*, également nommé par le roi, et de deux députés que les états choisissent dans leur sein,

et qui remplacent le landrath en cas d'empêchement.

Les *états du cercle* sont composés de tous les propriétaires de *biens équestres* et des députés des villes et des campagnes. Les conditions nécessaires pour être député au cercle varient suivant les provinces ; mais en général, ceux des villes ne peuvent être élus que parmi les conseillers municipaux, et ceux des communes rurales que parmi les maires et les adjoints de ces communes.

Les cercles ont presque tous des propriétés considérables, qui ajoutent à l'importance des délibérations de l'assemblée des états, investie d'attributions à peu près semblables à celles de nos conseils généraux. Seulement, toutes les fois que ses décisions modifient les règlements administratifs ou imposent de nouvelles charges aux contribuables, elles doivent être ratifiées par le conseil de régence.

Il existe des différences notables dans le régime municipal, soit entre les provinces, soit entre les villes et les campagnes. Les villes et bourgs dont la population excède 2,500 âmes élisent leur maire ou bourgmestre et le conseil municipal. L'élection du bourgmestre doit être approuvée par le roi pour les villes de plus de 10,000 âmes, et par le président de la régence pour les autres.

Les *bourgeois* seuls concourent aux élections. Le titre de bourgeois appartient à tout habitant âgé de vingt-quatre ans, qui possède une maison sur le territoire de la commune ou y dirige une industrie d'une certaine importance, et paye au moins quatre thalers d'impôt.

L'État exerce une surveillance directe sur tous les actes des bourgmestres et des conseils municipaux, par l'intermédiaire du président de la régence dans les grandes villes, et du *landrath* dans les petites.

Quant aux communes rurales, le maire est nommé par les propriétaires de *biens équestres*, et s'il n'y en a pas, par le *landrath*. Il est assisté de deux adjoints, qui forment avec lui la municipalité.

Une législation uniforme et affranchie de tout vestige des coutumes féodales est sollicitée depuis longtemps, en vertu même des principes consacrés par la constitution de 1850.

IV

L'organisation judiciaire se rapproche beaucoup de celle de la France ; elle a été établie dans toute la monarchie prussienne par une loi de 1849, et comprend :

Un tribunal suprême siégeant à Berlin ;

Vingt-deux cours d'appel ;

Deux cent quarante-trois tribunaux de première instance.

Les justices de paix n'existent que dans les provinces rhénanes, où leur nombre est de *cent vingt-cinq*. Partout ailleurs, elles sont remplacées par un juge appelé *arbitrator*.

Le tribunal suprême se compose de six présidents et de quarante-neuf conseillers, répartis en six chambres, dont une criminelle. Il est investi à peu près des mêmes attributions que la cour de cassation française.

L'une des chambres s'occupe spécialement des causes des habitants des provinces rhénanes, qui ont conservé le Code Napoléon et notre procédure, ainsi que nos officiers ministériels, notaires et huissiers. Dans les autres provinces, qui sont régies par le code prussien, conformément à l'ancien droit germanique, la rédaction des actes extrajudiciaires, testaments, donations, contrats de mariage, et de tout ce qui concerne le régime hypothécaire, est réservée à une

chambre spéciale des tribunaux de première instance, qui ne se réunit aux chambres judiciaires que dans certains cas d'une importance exceptionnelle.

Ces tribunaux font procéder eux-mêmes à l'exécution de leurs jugements; dans le ressort des tribunaux rhénans, cette exécution s'opère comme en France par le ministère des huissiers.

Les crimes sont déférés au jury, qui est assisté de cinq magistrats choisis parmi les juges des tribunaux de première instance et chargés d'appliquer la peine. Il faut en excepter les crimes de haute trahison, qui sont de la compétence exclusive d'un tribunal spécial, formé par la cour d'appel de Berlin et divisé en deux chambres, l'une d'accusation, l'autre de jugement.

La séparation entre la justice et l'administration est rigoureusement maintenue par le *tribunal des conflits*, dont les membres appartiennent en nombre égal à l'ordre judiciaire et à l'ordre administratif.

L'indépendance des magistrats est garantie par le privilége d'une inamovibilité absolue.

Les débats judiciaires sont publics, à l'exception de ceux relatifs aux causes matrimoniales.

Il existe aussi en Prusse des tribunaux spéciaux :

Ceux de commerce, dont les juges sont nommés par les notables commerçants;

Les conseils de prud'hommes élus par les patrons et les ouvriers; on peut appeler des décisions de ces conseils au tribunal de commerce;

Les tribunaux universitaires, dont la juridiction s'étend sur les étudiants, et qui peuvent non-seulement prononcer leur exclusion, mais encore leur infliger jusqu'à un mois d'emprisonnement;

Les tribunaux ecclésiastiques pour le catholicisme, qui prononcent des peines disciplinaires contre les prêtres, et statuent sur les questions conjugales reli-

gieuses et sur les autres questions dépendant du dogme ;

Les tribunaux douaniers ou fiscaux ;

Les conseils de guerre ;

Enfin les tribunaux chargés du règlement des indemnités dues pour le rachat des servitudes.

V

L'armée est organisée en Prusse sur de très-larges bases ; elle a toujours été, proportionnellement à la population, beaucoup plus nombreuse que dans les autres grandes puissances de l'Europe, ce qui est dû aux habitudes guerrières, et surtout au patriotisme de ses habitants. Écrasée à Iéna, condamnée par le traité de Tilsitt à n'avoir au maximum que quarante-deux mille hommes de troupes, la Prusse trouva dans cette loi si dure un nouvel élément de force qui lui permit de prendre une éclatante revanche aussitôt que les événements politiques lui en fournirent l'occasion. Tous les hommes valides, d'après les ordres secrets du gouvernement, s'exercèrent chez eux au maniement des armes. Les soldats réunis sous les drapeaux, dès que leur instruction paraissait suffisante, étaient renvoyés dans leurs foyers et remplacés par des recrues. A l'aide de ces mutations successives, sur une population de six millions d'âmes, en 1813 une armée de plus de deux cent mille hommes fut prête à entrer en campagne. La nation entière se leva, et accourut spontanément sur les champs de bataille.

Malgré les longues années de paix qui ont suivi la guerre contre la France, le gouvernement prussien n'a jamais diminué ses forces militaires. Elles se composent : 1° de l'*armée active*, où sont appelés tous les

jeunes gens de vingt à vingt-cinq ans ; 2° de la *landwehr*, divisée en deux bans : le premier, destiné à renforcer l'armée active, comprend tous les hommes de vingt-six à trente-deux ans ; le second ban, qui est plus spécialement préposé à la garde des frontières, ceux de trente-trois à trente-neuf ans ; 3° dans les circonstances extrêmes, de la *landsturm*, ou levée en masse, réunissant tous les hommes valides de dix-sept à cinquante ans.

Le remplacement n'est pas admis en Prusse ; nul ne peut s'y faire exempter du service militaire que moyennant des certificats délivrés par les médecins du régiment de l'armée active ou de la landwehr auquel il appartient, et constatant que la faiblesse de sa constitution ne lui permet pas de supporter les fatigues de la guerre.

Lorsque nous nous occuperons des dépenses, nous verrons quelles étaient les forces militaires de terre et de mer dont la Prusse disposait avant la guerre contre l'Autriche.

VI

Dans la crainte d'abuser trop longtemps de votre bienveillante attention, nous terminerons ici, quelque incomplet qu'il puisse paraître, l'exposé des institutions constitutionnelles et administratives de la Prusse, pour nous occuper désormais exclusivement de la question financière.

En Prusse, comme en France, c'est le ministre des finances qui, après s'être concerté avec les autres membres du cabinet pour l'évaluation des crédits nécessaires aux divers services, prépare le budget et le présente à la Chambre des députés. C'est lui aussi qui centralise dans la caisse générale du Trésor, à Berlin,

toutes les sommes revenant à l'État; mais chaque département ministériel a ses recettes particulières qu'il perçoit directement, quoiqu'elles se confondent ensuite dans la masse générale des revenus publics.

L'impôt direct n'est point recouvré par des agents du ministre des finances. Ce sont les communes elles-mêmes qui exigent des contribuables le payement de leurs cotes et en versent le produit dans la *caisse du cercle*. Cette caisse est administrée par un fonctionnaire que nomme et surveille le conseil de *régence*. Ce comptable envoie les excédants mensuels de ses recettes à une caisse générale établie dans chaque régence d'où on les transmet au caissier central du Trésor, à Berlin.

Il existe également, pour les impôts indirects et les autres sources de revenus, des caisses locales, qui correspondent avec une caisse générale instituée au chef-lieu de chaque province. Les administrations des postes et de la loterie ont seules des caisses particulières, dont les agents relèvent uniquement de leurs supérieurs siégeant à la métropole.

Nous examinerons successivement les recettes et les dépenses de l'État. Nous prendrons pour base de leur évaluation le budget de 1863, dont le règlement définitif a été sanctionné par les Chambres de 1867. C'est le budget de cet exercice que nous avons pris pour terme de comparaison dans l'examen que nous avons fait des finances anglaises et françaises. On pourra ainsi se rendre compte plus facilement des ressources et des charges respectives des trois nations. D'ailleurs, la situation financière de la Prusse ne s'est que très-peu modifiée de 1863 à 1866, et lorsqu'une différence importante se sera produite dans quelques articles de recettes ou de dépenses, nous aurons soin de la signaler.

BUDGET DE 1863.

RECETTES.

Elles sont divisées en neuf sections, répondant aux neuf départements ministériels, savoir :

Finances;
Commerce, industrie et travaux publics;
Justice;
Intérieur;
Agriculture;
Cultes et instruction publique;
Guerre;
Marine;
Affaires étrangères.

Les revenus de la principauté de Hohenzollern sont portés en bloc au dernier chapitre des recettes.

MINISTÈRE DES FINANCES.

C'est dans le ressort de ce ministère que se trouve la plus grande partie des recettes du budget. En voici les principaux articles :

DOMAINES ET FORÊTS

L'État en Prusse est très-riche; il possède plus de deux millions d'hectares de bois, huit cent trente-quatre grandes fermes d'une contenance approximative de trois cent mille hectares, une quantité considérable d'autres petites propriétés, des mines, des salines, des manufactures, des usines, des chemins de fer qu'il

exploite pour son propre compte, un intérêt dans la Société du commerce maritime et dans la Banque de Prusse.

Toutes ces propriétés appartenaient à la Couronne ; le roi les abandonna à l'État par une loi de 1820, en ne se réservant qu'une rente de 2,573,099 thalers, constituée en fidéicommis au profit de la liste civile, qui reçoit en outre une allocation votée annuellement par les Chambres.

Le produit des forêts et des fermes domaniales, déduction faite de cette rente, est porté au budget réalisé de 1863 pour la somme de 10,376,131 thalers.

IMPOT FONCIER.

Les propriétés seigneuriales étaient presque toutes exemptes de cet impôt.

La loi du 21 mai 1861 a aboli ce privilége, en accordant aux propriétaires une indemnité de dix millions de thalers, qui ont été inscrits sur le grand livre de la dette publique.

Produit en 1863 : 10,216,000 thalers.

IMPOT SUR LES PROPRIÉTÉS BATIES.

Cet impôt a été créé par la loi du 21 mai 1861 comme complément de l'impôt foncier. Il représente le 4 pour 100 du revenu pour les propriétés uniquement destinées à l'habitation, et le 2 pour 100 pour les établissements industriels.

Produit : 3,383,176 thalers.

IMPOT SUR LE REVENU.

La loi du 17 mai 1851 assujettit à cet impôt tous les habitants qui jouissent d'un revenu de 1,000 thalers au moins, et les répartit en trente catégories.

La première, sur un revenu de 1,000 thalers, en paye 30 ; la dernière, sur un revenu de 240,000 thalers et au-dessus, en paye 7,200.

Produit, en 1863 : 3,346,758 thalers.

Nous croyons devoir faire observer que, si cet impôt n'existe point en France, il y est remplacé par les contributions personnelle et mobilière, et que l'impôt foncier, aggravé par celui des portes et fenêtres, y est proportionnellement beaucoup plus élevé qu'en Prusse.

IMPOT DES CLASSES.

Cet impôt frappe tous les habitants dont le revenu est inférieur à 1,000 thalers, et qui demeurent dans des communes non grevées des droits d'abatage et de mouture.

Les contribuables sont répartis en trois classes, ayant chacune quatre subdivisions, et imposés suivant leur fortune et leur position sociale. Les rôles établis par ménage, et à défaut par tête, suivent une progression graduée depuis un demi-thaler jusqu'à 24.

Produit en 1863 : 9,260,000 thalers.

DROITS D'ABATAGE ET DE MOUTURE.

Ces droits se perçoivent dans quatre-vingts villes qui s'y sont soumises spontanément, pour s'affranchir de l'impôt des classes, en profitant de l'option laissée aux diverses localités par la loi de 1820.

Le droit d'abatage se prélève dans ces villes sur toute espèce de bétail abattu. Le tarif est arrêté, par le ministre des finances, en moyenne à 1 thaler par 50 kilogrammes.

Le droit de mouture est de deux tiers de thaler par quintal de froment, et d'un sixième pour les autres denrées destinées à être converties en farine.

Produit : 3,256,348 thalers.

IMPOT DES PATENTES.

Il se prélève sur toutes les exploitations industrielles ou commerciales divisées en catégories, et ne consiste qu'en un droit fixe.

Produit : 3,789,522 thalers.

IMPOT SUR LES CHEMINS DE FER.

Cet impôt est proportionné au revenu net, et fixé ainsi qu'il suit : Si ce revenu représente un 4 pour 100 du capital, l'État perçoit un *quarantième* de ce revenu ;

Un *vingtième* sur un revenu qui excède 4 pour 100 jusqu'à 5 pour 100 ;

Un *dixième* au-dessus de 5 jusqu'à 6 ;

Un *cinquième*, si le revenu est supérieur à 6 pour 100.

Produit en 1863 : 1,012,247 thalers.

En 1866, il a atteint le chiffre de 1,282,000 thalers.

IMPOT DU TIMBRE.

Ce droit est fixe pour les passe-ports, les cartes, les journaux, les affiches, etc., et proportionnel pour les actes concernant les valeurs supérieures à 50 thalers, ainsi que pour les successions.

Produit en 1863 : 4,550,000 thalers.

Produit en 1866 : 5,310,000 thalers.

DROIT SUR LES BOISSONS.

Eaux-de-vie, drêche, vins, non compris le droit perçu par le Zollverein sur les boissons de provenance étrangère.

Les droits sur les alcools, réglés par les lois des 10 février 1819 et 1er juin 1854, sont perçus sur les matières servant à leur fabrication, d'après la déclaration des distillateurs qui en doivent payer le montant, et que surveillent les employés des contributions indirectes.

Le droit sur les vins indigènes est à la charge du cultivateur.

Produit total en 1863 : 9,398,283 thalers.

DOUANES.

Le Zollverein, ou l'union douanière, a exercé une si grande influence sur le commerce et même sur les destinées de l'Allemagne, qu'il mériterait une étude spéciale. Nous nous bornerons à mentionner ses principaux actes.

Quoique la suppression de la plupart des petites souverainetés qui divisaient l'Allemagne avant la Révolution française en eût réduit le nombre de trois cents environ à près de quarante, chacun de ces États avait entouré ses frontières d'une ligne de douanes; plusieurs d'entre eux avaient même des douanes intérieures. Il en résultait que, pour parvenir à leur destination, les marchandises, sur un parcours de quelques lieues, devaient souvent traverser une vingtaine de lignes.

La Prusse manifesta la première, en réduisant les tarifs sur son territoire par une loi de 1818, l'intention d'abaisser ces barrières; elle rencontra une vive résistance, même de la part des négociants; mais l'impulsion qu'elle avait imprimée fut suivie par plusieurs petits États qui se réunirent en congrès à Darmstadt en 1820. Ils ne purent s'entendre. Après quelques autres tentatives infructueuses, un traité d'union douanière intervint, le 28 janvier 1828, entre la Bavière et le Wurtemberg.

Dès le 14 février, même année, la Prusse concluait avec la Hesse électorale une convention semblable, à laquelle accédaient plusieurs autres petits États limitrophes.

Enfin, en 1833, la grande association allemande était formée par la fusion des deux centres du Nord et du Midi sur les bases suivantes :

Adoption du tarif prussien, uniformité de législation à la frontière, liberté de commerce à l'intérieur, partage des produits proportionnellement à la population, réunion annuelle en un congrès où chaque État avait des droits égaux et où l'unanimité des voix était nécessaire pour la validité des délibérations. On fixa la durée du traité à dix ans.

Renouvelé en 1842 pour une période de douze ans, il l'a été de nouveau par traité du 16 mars 1865, à la suite de nombreux incidents que la rivalité de la Prusse et de l'Autriche avait soulevés.

La guerre ayant annulé cette convention, le 8 juillet 1867, l'union s'est reformée entre vingt-quatre États : la Prusse, la Bavière, le Wurtemberg, la Saxe, Bade et presque toutes les autres principautés allemandes. L'égalité primitive n'est plus maintenue dans le parlement douanier ; sur cinquante-huit voix, la Prusse en a dix-sept ; la Bavière, six ; la Saxe et le Wurtemberg, quatre chacun ; Bade et la Hesse, trois, etc. Les résolutions sont prises à la majorité des voix. Celle de la Prusse est prépondérante en cas de partage. Cette puissance peut en outre opposer son *veto* à toutes les décisions qui modifient celles en vigueur.

Sa part dans les bénéfices du Zollverein, en 1863, s'est élevée à 12,835,572 thalers.

DROIT SUR LE SUCRE DE BETTERAVE.

Il est d'un demi-thaler pour 100 kilogrammes de betteraves employées à la fabrication du sucre. On le perçoit sur tout le territoire du Zollverein, et on le distribue, comme le produit des droits de douane, à chaque État associé en proportion du nombre de ses habitants.

Part de la Prusse en 1863 : 4,777,305 thalers.

LOTERIE.

La loterie, qui a été réglementée par une loi du 28 mai 1810, est distribuée en quatre classes pour le montant des lots, et se renouvelle deux fois par an, de telle sorte qu'il y a huit tirages dans l'année.

Elle a produit à l'État en 1863 : 1,350,324 thalers.

SOCIÉTÉ DU COMMERCE MARITIME.

Cette société, formée en 1772 par Frédéric le Grand, aux frais de l'État, pour développer l'exportation par mer des produits des manufactures prussiennes, a été autorisée par une loi du 17 janvier 1820 à étendre ses opérations à presque toutes les affaires commerciales. Elle est chargée notamment des achats de sel pour le compte de l'État, et de l'établissement des monts-de-piété. C'est le roi qui nomme son directeur. Ses comptes ne sont point publiés.

Le Trésor en a retiré en 1863 un bénéfice de 500,000 thalers.

BANQUE DE PRUSSE.

Son capital est de 45 millions de thalers, dont 8 millions ont été fournis par l'État. Son privilége a été renouvelé en 1856. Elle paye au Trésor un intérêt de 3 1/2 pour 100 des 8 millions par lui versés. Un sixième des bénéfices se prélève pour augmenter le fonds de réserve; le restant est partagé par égale portion entre l'État et les actionnaires.

Produit pour le Trésor en 1863 : 1,188,333 thalers.

Nous ne mentionnerons pas quelques autres petits impôts moins importants, qui sont aussi directement perçus par le ministère des finances.

La totalité des recettes spéciales de ce ministère s'est élevée en 1863 à 98,310,064 thalers.

MINISTÈRE DU COMMERCE, DE L'INDUSTRIE ET DES TRAVAUX PUBLICS.

C'est le ministère qui, après celui des finances, réalise les recettes les plus considérables. Il a sous sa dépendance les administrations des postes, des lignes télégraphiques, des chemins de fer construits ou gérés par l'État, les mines, les fonderies, les salines, les manufactures domaniales.

POSTES.

Aux termes de la loi du 5 février 1852, les postes constituent un des monopoles de l'État pour le transport des lettres, des journaux, des objets dont le poids n'excède pas 10 kilogrammes et des personnes voyageant en diligence avec relais.

Produit en 1863 : 12,561,229 thalers.

LIGNES TÉLÉGRAPHIQUES.

L'État les construit et a seul le droit de les exploiter.

Produit en 1863 : 1,039,961 thalers.

CHEMINS DE FER.

Indépendamment de l'impôt perçu sur les compagnies par le ministère des finances, l'État retire des bénéfices des lignes qu'il exploite lui-même.

Il n'accorde jamais de subventions. Lorsqu'il garantit aux actionnaires un intérêt qui en aucun cas ne peut excéder 3 1/2 pour 100, il partage avec les compagnies le revenu net au-dessus de 5 pour 100. Les avances qu'il a pu faire en exécution de cette garantie lui sont remboursées dans le délai qui a été stipulé ; à défaut, il prend l'exploitation à son compte.

Le produit était en 1863 de . . . . . 15,258,013 th.
Il s'élevait en 1866 à . . . . . 18,006,359 th.

A cette époque, l'État avait construit à ses frais et administrait 3,024 kilomètres de voies ferrées; il régissait 1,482 kilomètres appartenant aux compagnies. Celles ci en exploitaient 4,104; au total 8,610 kilomètres.

MINES, FONDERIES, USINES ET SALINES.

L'État possède des mines de charbon en Silésie, en Saxe, en Westphalie, dans les provinces rhénanes; des mines d'argent et de plomb en Silésie;

Des fonderies et des forges dans la même province, en Saxe et sur le Rhin;

Des salines en Silésie, en Saxe, en Wesphalie et dans les provinces rhénanes.

Produit total en 1863, y compris les redevances payées à l'État par les particuliers propriétaires de mines . . . . . 13,419,077 th.

Les manufactures de porcelaine et de faïence de l'État, à Berlin, ont produit en 1863 . . . . . 233,296 th.

Produits divers. . . . . 196,512 th.

La recette totale du ministère du commerce, de l'industrie et des travaux publics a été, en 1863, de . . . . . 42,708,091 th.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE.

Ce ministère a perçu des justiciables, pour frais d'actes et de procès.	10,052,620 th.
Pour amendes	284,328
Pour émoluments dus aux magistrats et recouvrés par l'État.	297,436
Total des recettes en 1863. . .	10,634,384 th.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE.

Ses recettes ont été, en 1863, de 930,283 thalers.

Indépendamment du produit des haras, ce ministère est chargé de régler et de recevoir les sommes payées par les paysans devenus propriétaires des immeubles domaniaux qu'ils cultivaient autrefois comme serfs.

Cette propriété leur a été concédée, à la charge d'une redevance qui, dans l'origine, s'élevait à 3,000,000 de thalers environ. Ils s'en affranchissent en acquittant le capital de la rente. C'est le montant de ces rachats qui forme la presque totalité de la somme ci-dessus.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.

Amendes, passe-ports, produits du travail des détenus dans les maisons de force et de correction.
Produit en 1863 : 748,946 thalers.

CULTES ET INSTRUCTION PUBLIQUE.

Frais d'examens et de diplômes.
Produit en 1863 : 128,729 thalers.

GUERRE ET MARINE.

Vente de matériel et produit du territoire de Jade : 377,884 thalers.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES.

Droits de chancellerie : 9,666 thalers.

PRINCIPAUTÉ DE HOHENZOLLERN.

Revenu en 1863 : 268,448 thalers.

Recettes totales de l'État en 1863	154,504,046 th.
Report de l'exercice 1862	3,980,905
Total	158,484,951 th.

VII

DÉPENSES.

Les dépenses se divisent en dépenses ordinaires et dépenses extraordinaires.

DÉPENSES ORDINAIRES.

DETTE PUBLIQUE.

Le service de la dette publique est confié à une direction centrale placée sous le double contrôle du ministre des finances et d'une commission qui se compose de trois membres de la Chambre des députés, de deux membres de la Chambre des seigneurs, et de fonctionnaires désignés par le gouvernement.

Les délégués des Chambres sont renouvelés à chaque session. Dès son ouverture, ils présentent, sur les opérations de l'exercice précédent, un rapport avec des conclusions. Chacune des deux assemblées le discute et formule son appréciation par un vote.

ORIGINE ET MONTANT DE LA DETTE PUBLIQUE.

Frédéric le Grand ne laissa aucune dette ; il reconstitua même presque en entier le trésor que son père lui avait légué ; mais déjà, en 1797, la dette de l'État s'élevait à . . . . . 48,054,903 th.

Et après la guerre de 1806, à . . 52,494,315

En 1848, elle atteignit le chiffre de . . . . . 71,546,400 th.

A cette époque, sous le régime parlementaire, une

vive impulsion a été imprimée aux travaux publics ; on a dû recourir aux emprunts ; il en a été successivement contracté *seize* avant 1866. Quoique l'amortissement ait fonctionné sans interruption, la dette s'est accrue des trois quarts. A la clôture de l'exercice 1865, elle montait à 280,820,426 thalers.

Le service des intérêts et de l'amortissement exigeait 16,332,700 thalers.

La même dépense est portée au budget réalisé de 1863 à la somme de 14,721,376 thalers.

LISTE CIVILE.

D'après la charte de 1850, la liste civile ne devait consister que dans la rente perpétuelle constituée en fidéicommis au profit de la Couronne par la loi du 17 février 1820 sur les terres et forêts domaniales, et qui s'élève, comme nous l'avons déjà dit, à la somme de 2,573,099 thalers.

Les Chambres y ont ajouté, en 1858, une allocation annuelle de 500,000 thalers, qui a été portée en 1868 à 1,500,000 thalers.

La liste civile est donc actuellement de 4,073,099 thalers.

Les crédits affectés aux dépenses ordinaires des services publics ont été répartis ainsi qu'il suit entre les divers ministères, dans le règlement définitif du budget de l'exercice 1863.

MINISTÈRE DES FINANCES.

Les dépenses de ce ministère se divisent en deux classes :
1° Dépenses d'administration ;
2° Frais de perception et d'exploitation.

Les premières comprennent l'administration centrale, les pensions des employés civils et de leurs veuves, les secours aux orphelins, les appointements des présidents des provinces, des régences et des cercles, l'amortissement de différentes dettes provinciales et communales que le gouvernement a pris à sa charge, les sommes dues aux créanciers des chemins de fer pour les intérêts garantis par l'État, les fonds généraux, les gratifications.

Total en 1863 : 6,498,425 thalers.

Les frais de perception et d'exploitation s'élèvent à 12,990,170 thalers, subdivisés ainsi :

Domaines et forêts.	4,542,868	12,990,170 th.
Impôts directs.	1,074,300	
Impôts indirects.	7,373,002	

Total des dépenses ordinaires du ministère des finances en 1863 : 19,498,425 thalers.

MINISTÈRE DU COMMERCE ET DES TRAVAUX PUBLICS.

Dépenses d'administration.		5,828,937 th.
Frais de perception et d'exploitation :		
Postes, journaux, Bulletin des lois	10,553,137 th.	35,303,412 th.
Télégraphes.	787,710	
Mines, fonderies, salines, manufactures.	10,079,255	
Chemins de fer.	13,883,310	
Total		41,132,349 th.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE.

Les dépenses ordinaires du ministère de la justice se sont élevées, en 1863, à 11,285,546 thalers, ainsi répartis :

Tribunal suprême, 191,865 thalers;

Cours d'appel, moins celle des provinces rhénanes, 975,626 thalers;

Tribunaux de première instance, sauf la même exception, 8,028,318 thalers;

Cours, tribunaux et justices de paix des provinces rhénanes, 500,505 thalers.

Le restant a été employé à payer les dépenses de l'administration centrale, des tribunaux spéciaux et les frais du matériel.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.

Les dépenses de ce ministère comprennent les frais de l'administration centrale	112,029 th.
Ceux des conseils communaux	912,351
Ceux de la police	602,650
Ceux de la gendarmerie communale	1,091,403
Ceux des prisons, maisons de force et de correction et autres dépenses	2,803,535
Total	5,521,968 th.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE.

Administration centrale, académies, écoles et commissions agricoles, courses de chevaux, primes accordées à l'agriculture :
Total des dépenses ordinaires, 1,848,057 thalers.

MINISTÈRE DES CULTES ET DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE.

CULTES.

La liberté des cultes, établie en Prusse par Frédéric le Grand, a été sanctionnée par le code de 1794 et par la constitution de 1850.

L'État contribue aux dépenses et aux traitements des membres du clergé. Il est à remarquer que les crédits accordés aux églises catholiques sont plus considérables que ceux alloués au culte protestant, professé par le souverain et les deux tiers de la population.

Les archevêques et les évêques catholiques, qui sont

au nombre de huit, nomment les curés et les desservants.

Le gouvernement n'a que le droit de présentation pour certaines cures, sur lesquelles il exerce une espèce de patronage.

Quant au culte évangélique, le roi en avait toujours été le chef suprême; mais la constitution de 1850 lui a donné en principe la même indépendance qu'au catholicisme. Dans la pratique, ce principe rencontre de fréquents obstacles. Pour les aplanir, on a distingué les affaires intérieures, concernant le dogme, la liturgie, la discipline, les synodes et l'enseignement théologique, des affaires extérieures, relatives à l'administration des biens et aux autres intérêts matériels des paroisses.

Les affaires intérieures sont réglées par un conseil indépendant du ministre, et par huit consistoires qui prêtent leur concours à ce conseil. Les affaires extérieures continuent à être administrées par le pouvoir central et par les autorités supérieures des provinces et des régences.

Le culte israélite ne reçoit aucune subvention de l'État; il s'administre lui-même avec une entière indépendance.

Crédits accordés en 1863 :

Au catholicisme	743,712 thalers.
Au culte évangélique	412,146 —

INSTRUCTION PUBLIQUE.

L'instruction publique à tous les degrés est très-développée en Prusse.

Les écoles primaires sont à la charge de la commune *scolaire*, qui se distingue de la commune *poli-*

tique. La première se compose de tous les chefs de ménage; la seconde, des habitants qui possèdent une propriété ou un revenu leur donnant le droit d'être électeurs municipaux. Les chefs de ménage supportent, proportionnellement à leur fortune, tous les frais qui ne sont pas couverts par les rétributions imposées aux élèves, et dont les indigents seuls sont affranchis.

L'instruction primaire est obligatoire. Les pères de famille qui n'envoient point leurs enfants aux écoles peuvent être condamnés à des amendes, et même à l'emprisonnement; mais ces peines ne sont presque jamais appliquées.

Les institutions primaires publiques étaient, en 1863, au nombre de 25,156. Il y avait, en outre, huit cent treize établissements privés.

L'instruction secondaire, pour les études classiques et les sciences exactes, était donnée dans cent soixante-dix-sept colléges, et l'instruction supérieure dans six universités.

Les sommes portées au budget de 1863, pour la part contributive de l'État aux dépenses de l'instruction, s'élèvent à 3,911,581 thalers, dont 526,611 affectés à celles de l'instruction primaire.

Total des dépenses de ce ministère, 4,067,439 thalers.

MINISTÈRE DE LA GUERRE ET DE LA MARINE.

Guerre	39,747,640 th.
Marine	1,140,810

En 1863, l'armée prussienne était composée, sur le pied de paix, de

	12,668 officiers
Et de	199,963 soldats
Total	212,631 hommes

Sur le pied de guerre :

De	13,377 officiers
Et de	633,625 soldats
Total	647,002 hommes

Formant :

81 régiments d'infanterie ;
19 bataillons de chasseurs ;
40 régiments de cavalerie ;
9 régiments d'artillerie ;
9 bataillons de pionniers,
Et 2 bataillons du train.

Les corps d'armée étaient au nombre de huit, non compris la garde royale. L'état-major permanent se composait de :

1 feld-maréchal général ;
1 feld-zeugmestre général ;
39 généraux ;
50 lieutenants généraux ;
81 majors généraux ;
123 colonels d'infanterie ;
40 colonels de cavalerie ;
20 colonels d'artillerie ;
11 colonels du génie ;
2 colonels du train.

TRAITEMENTS.

Généraux commandant un corps d'armée ou une division, 4,000 thalers, avec une indemnité de 1,200 à 5,000 thalers.

Généraux commandant une brigade, 3,000 thalers ; indemnité, 300 thalers.

Colonels, de 2,500 à 2,700 thalers.

Capitaines d'infanterie :
En premier, 1,200 thalers ;
En second, 600 thalers.

Cavalerie, artillerie, génie :
Moitié à 1,300 thalers ;
Autre moitié à 720 thalers.

Lieutenants en premier :
Infanterie, 300 thalers.
Cavalerie, 360 thalers.
Artillerie, 330 thalers.

Lieutenants en second :
Infanterie, 240 thalers.
Cavalerie, 276 thalers.
Artillerie, 300 thalers.

La dépense moyenne que coûte un soldat a été évaluée à 225 thalers au budget de la Confédération du Nord pour déterminer la part contributive de chaque État dans les dépenses de l'armée commune.

La modicité de ces chiffres s'explique par le bas prix de tous les objets de consommation, dans un pays où le numéraire est encore peu abondant.

L'armée de mer n'avait que 157 officiers et 3,229 soldats.

La marine militaire ne consistait qu'en 29 bâtiments à vapeur, armés de 113 canons, et 43 navires à voiles, portant 228 canons.

MINISTÈRE D'ÉTAT ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.

Les dépenses du ministère d'État, s'élevant à 353,110 thalers, comprenaient celles de l'administration centrale, de la commission supérieure d'examen aux emplois publics, du tribunal des conflits et de la haute chambre des comptes.

Les dépenses du département des affaires étrangères ont été de 993,700 thalers.

La Prusse avait en 1863 :

2 ambassadeurs : l'un à Paris, l'autre à Londres ;

25 ministres plénipotentiaires,

Et 19 consuls.

Le traitement des ambassadeurs était de 25,000 thalers pour chacun d'eux.

Celui des ministres plénipotentiaires variait de 8,000 à 16,000 thalers, à l'exception des ministres accrédités auprès des cours de Russie et d'Autriche, qui recevaient :

Le premier, 33,000 thalers ;

Le second, 24,000 thalers.

Crédits affectés aux consulats : 127,470 thalers.

PRINCIPAUTÉ DE HOHENZOLLERN.

Dépenses ordinaires de tous les services de l'État, 229,886 th.

DÉPENSES EXTRAORDINAIRES.

Elles sont réparties par ministère ainsi qu'il suit :

Finances	1,464,044 th.
Commerce, industrie et travaux publics	6,289,897
Justice	350,414
A reporter	8,104,355 th.

Report. . . .	8,104,355 th.
Agriculture.	251,965
Intérieur.	202,510
Instruction publique.	503,757
Guerre.	1,814,184
Marine.	1,930,000
Ministère d'Etat et des affaires étrangères	16,870
Principauté de Hohenzollern.	19,457
Total des dépenses extraordinaires	12,843,098 th.

RÉSUMÉ.

Total des recettes ordinaires et extraordinaires de l'exercice 1863	158,484,951 th.
Dépenses	154,227,145
Excédant des recettes	4,257,806
Si l'on retranche la somme de reportée de l'exercice précédent, l'excédant des recettes n'est plus que de	3,980,905
	276,901 th.

Ce résultat est exceptionnel; les exercices antérieurs ont été généralement clos en déficit, et équilibrés avec le produit des emprunts.

La situation des finances de la Prusse n'en était pas moins très-prospère lorsque a éclaté la guerre entre cette puissance et l'Autriche, entraînant à sa suite les principaux États secondaires de l'Allemagne. On n'évaluait pas à moins de *cent cinquante millions de francs*, d'après la croyance populaire, la réserve métallique accumulée dans le trésor secret de Berlin.

Quoique quadruplée depuis 1848, la dette de l'État était la moins considérable de l'Europe; elle dépassait à peine *un milliard*, et n'exigeait pour le service des intérêts que 40,301,000 francs (10,863,951 thalers), tandis que le même service coûtait à l'Angleterre 637,600,000 francs, et à la France 326,900,000 francs.

L'augmentation de la dette était largement compensée par celle des revenus de l'État, qui, de 94 millions de thalers en 1852, s'étaient élevés en 1863 à 154 millions.

Dans le même intervalle, la population s'était accrue, sans agrandissement de territoire, de 2,400,000 habitants.

Tels sont les progrès qu'avait pu faire déjà, avec des ressources limitées, un commerce restreint, un sol stérile dans plusieurs de ses provinces, ce peuple actif, fier de son passé, profondément respectueux envers l'autorité souveraine, même quand elle outre-passe ses pouvoirs constitutionnels, prêt à tous les sacrifices pour la gloire et la grandeur de son pays. Voilà dans quelles conditions, après avoir perfectionné sa formidable organisation militaire, il s'est engagé dans une lutte qui paraissait inégale, et a conquis si rapidement la suprématie de l'Allemagne.

Mais les mémorables événements qui ont porté si haut sa puissance lui ont imposé des charges qui rendent insuffisantes ses ressources ordinaires; la Prusse se voit dans la pénible nécessité d'augmenter ses impôts, et en même temps de contracter un emprunt de plus de 100 millions. Ces mesures viennent d'être proposées au Parlement réuni à Berlin, dans le but de combler un déficit qui grossit d'année en année et préoccupe vivement tous les pouvoirs publics.

Nous attendrons que ces projets aient reçu une sanction définitive et une complète exécution, pour apprécier la situation nouvelle faite à la Prusse par la guerre de 1866, au double point de vue financier et administratif.

En ce moment nous nous bornerons à constater les changements qui se sont déjà accomplis.

Sa population, qui était en 1865, comme nous

l'avons déjà dit, de 19,303,000 habitants, est actuellement de 23,578,000 ; et, si l'on y ajoute celle de la Confédération du Nord, elle excède 29 millions.

La dette publique, de 280,820,000 thalers, est montée à 434,509,000 thalers, savoir : 416,259,000 portant intérêt, et 18,250,000 sans intérêt. Cette dernière somme est représentée par des billets de la caisse centrale du Trésor ayant cours forcé, véritable papier-monnaie.

Ce capital de 434,509,000 thalers comprend les dettes des pays annexés : Hanovre, Hesse électorale, Nassau, Hesse-Hombourg et Schleswig-Holstein, pour 58,401,000 thalers, et les emprunts contractés pour les chemins de fer.

Le crédit que le budget de 1869 a affecté au service des intérêts et de l'amortissement est de 25,704,930 thalers.

Les budgets de la guerre et de la marine ont été distraits du budget de la Prusse pour être reportés à celui de la Confédération du Nord.

Le budget de la guerre y est fixé à 67,836,294 thalers ; celui de la marine, à 8,617,903 thalers.

Ces dépenses doivent être supportées par les États confédérés, proportionnellement à leur population, d'après un dénombrement qui a été fait en 1867 ; mais l'exécution de cette clause rencontre de la part des associés de la Prusse une résistance qui n'a pu encore être entièrement surmontée.

L'armée fédérale se compose de la garde royale et de douze corps, dont l'effectif, sur le pied de paix, est de 312,000 soldats et officiers présents sous les drapeaux, et sur le pied de guerre, de 1,021,000 hommes, y compris les troupes des dépôts et les ouvriers.

La flotte consiste en 5 frégates cuirassées, armées de 62 canons ;

40 bâtiments à vapeur portant 350 canons, et 43 navires à voiles portant 228 canons.

Total : 88 navires et 640 canons, non compris plusieurs bâtiments récemment construits ou en construction.

L'effectif des troupes de la marine est de 4,684 officiers et soldats.

Nous entrerons dans de plus amples détails lorsque l'exposé de la situation de la Prusse, postérieurement à la bataille de Sadowa, deviendra le sujet principal de notre allocution.

Nous nous abstiendrons de comparer nos institutions à celles dont nous venons de vous retracer le tableau. En nous engageant dans cette voie, nous soulèverions peut-être des questions irritantes que la réserve imposée à nos fonctions nous commande d'éviter. Nous n'hésitons pas, néanmoins, à déclarer que notre administration financière surtout n'a rien à envier à celle de la Prusse. Le mode de perception des impôts, l'organisation des caisses locales, si différente de la nôtre, la dissémination des recettes entre les divers départements ministériels, excluent un contrôle permanent et infaillible comme celui qui s'exerce en France.

La haute chambre des comptes elle-même, malgré le prestige dont elle est entourée et l'indépendance absolue que lui garantissent ses rapports directs avec le roi, n'est point constituée en cour souveraine, ne siége jamais en public, ne rend aucun jugement. Armée de tous les moyens d'instruction pour vérifier les opérations des comptables, elle est sans autorité lorsqu'elle statue, et n'émet que des avis qu'elle insère dans le projet de loi portant règlement définitif du budget; ses travaux ne reçoivent aucune publicité.

Enfin les fonctionnaires de la haute chambre, n'étant

point magistrats, ne sont point inamovibles comme vous. S'ils ne jouissent pas de tous vos priviléges, leurs statuts ne les out point assujettis aux obligations rigoureuses que vous avez à remplir et dont nous sommes tenu au commencement de chaque trimestre, en séance publique, de constater l'accomplissement.

Suit l'exposé des travaux de la Cour des comptes française pendant l'exercice 1867.

TABLE DES MATIÈRES

Pages.

Dédicace au Prince Impérial IX
Préface XI
Avant-propos XIII

LIVRE PREMIER

EXAMEN DE LA SITUATION DU TRÉSOR SOUS LES GOUVERNEMENTS ANTÉRIEURS AU 1er JANVIER 1852

Ancienne monarchie 1
Origine des impôts : Tailles 2
Gabelles 4
Aides 5
Dîme royale 6
Douanes 6
Tabacs 7
Conclusion 7

Monarchie constitutionnelle de 1789.

Gouvernement républicain jusqu'au Consulat 12
Consulat et premier Empire 14

ORGANISATION FINANCIÈRE :

I. Caisse centrale du Trésor 14
II. Caisse d'amortissement 16
III. Banque de France 18
IV. Cour des Comptes 19
Exposé de la situation du Trésor à la fin du Premier Empire. 22
Gouvernement de la Restauration 24
Gouvernement du roi Louis-Philippe 27
République de 1848 29

LIVRE II

EXPOSÉ DES PRINCIPAUX ACTES DE LA SITUATION FINANCIÈRE DU SECOND EMPIRE

Pages.

I. Situation des finances au 1er janvier 1852..... 33
II. Conversion des rentes 5 0/0..... 34
III. Budget de 1852..... 36

ANNÉE 1853 :

I. Modifications constitutionnelles concernant le régime financier..... 40
II. Lois sur les pensions civiles..... 46
Règlement du budget de 1853..... 48

DE 1854 A 1859 :

I. Dépenses de la guerre d'Orient..... 50
II. Décrets relatifs aux crédits supplémentaires et extraordinaires..... 52
III. Loi concernant la Banque de France..... 54

DE 1859 A 1863 :

I. Dépenses de la guerre d'Italie..... 56
II. Changement du système commercial..... 58
III. Suppression des crédits supplémentaires et extraordinaires ouverts par décrets, et modifications dans le mode de voter le budget..... 60
IV. Conversion des rentes 4 1/2 et 4 0/0..... 66

DE 1863 A 1870 :

I. Budget de 1863..... 68
II. Budget de 1865 et 1866..... 69
III. Amortissement..... 70
IV. Budgets de 1867, 1868 et 1869..... 75

CONCLUSION

Exposé de la situation des finances au 1er janvier 1870, comparée à celle du 1er janvier 1852..... 77